



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE

LEONARDO NEGREIROS CAMARA DA COSTA

SANEAMENTO BÁSICO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO: uma análise de julgados proferidos em ações coletivas sobre esgotamento sanitário nos tribunais locais.

Rio de Janeiro
2016

LEONARDO NEGREIROS CAMARA DA COSTA

SANEAMENTO BÁSICO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO: uma análise de julgados proferidos em ações coletivas sobre esgotamento sanitário nos tribunais locais.

Dissertação de Mestrado, apresentada ao programa de pós-graduação em Bioética, Ética Aplicada e Saúde Coletiva em associação das IES UFRJ, FIOCRUZ, UERJ E UFF, pelo acadêmico Leonardo Negreiros Camara da Costa, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Maria Clara Dias

Coorientador: Colin Crawford

Rio de Janeiro
2016

C837

Costa, Leonardo Negreiros Camara da.

Saneamento básico no município do Rio de Janeiro: uma análise de julgados proferidos em ações coletivas sobre esgotamento sanitário nos tribunais locais/ Leonardo Negreiros Camara da Costa.

– Rio de Janeiro: UFRJ : UFF : UERJ : FIOCRUZ, 2016.
109 f.; 30cm.

Orientadora: Maria Clara Dias; coorientador: Colin Crawford.

Dissertação (Mestrado) - UFRJ/ UFF/UERJ/FIOCRUZ. Programa de Pós-Graduação em Bioética, Ética Aplicada e Saúde Coletiva, 2016.

Referências: f. 106-109.

1. Saneamento básico. 2. Redes de esgoto sanitário. 3. Direito à saúde. 4. Legislação sanitária. 5. Decisões judiciais. 6. Bioética. I. Dias, Maria Clara. II. Crawford, Colin. III. Universidade Federal do Rio de Janeiro. IV. Universidade Federal Fluminense. V. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. VI. Fundação Oswaldo Cruz. VII. Título.

CDD 363.72

FOLHA DE APROVAÇÃO

LEONARDO NEGREIROS CAMARA DA COSTA

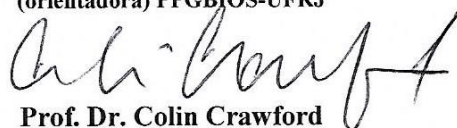
SANEAMENTO BÁSICO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO
Uma Análise de Julgados Proferidos em Ações Coletivas sobre
Esgotamento Sanitário nos Tribunais Locais

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Bioética, Ética Aplicada e Saúde Coletiva, em Associação UFRJ-FIOCRUZ-UERJ-UFF, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Bioética, Ética Aplicada e Saúde Coletiva.

Aprovada em 9 de Agosto de Dois Mil e Dezesesseis



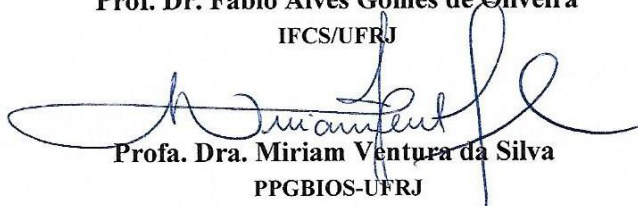
Profa. Dra. Maria Clara Marques Dias
(orientadora) PPGBIOS-UFRJ



Prof. Dr. Colin Crawford
(co-orientador) TULANE UNIVERSITY



Prof. Dr. Fabio Alves Gomes de Oliveira
IFCS/UFRJ



Profa. Dra. Miriam Ventura da Silva
PPGBIOS-UFRJ

DEDICATÓRIA

**Às três mulheres da minha vida:
A primeira me deu à luz, nasci;
A segunda, quando chegou, deu sentido à vida, cresci;
A terceira trouxe paixão, vivi.**

AGRADECIMENTOS

A meus pais, pela dedicação e apoio incondicional em todos os momentos da minha vida.

A meus orientadores, Maria Clara Dias e Colin Crawford, pelos ensinamentos, atenção e apoio necessários à concretização desta pesquisa.

À equipe do PPGBIOS, em especial, a mãezona Leila, e as professoras Heloísa Helena e Marisa Palácios, pelo carinho e atenção dispensada durante o meu período de estudo no Programa.

Aos colegas do PPGBIOS, especialmente Oswaldo Jesus e Arthur Santana de Paulo, pela amizade e apoio durante o processo de elaboração deste estudo.

A todos os colegas de trabalho da Procuradoria Geral do Município de Itaguaí, em especial o Dr. Cícero de Mesquita e o Dr. Hormindo Bicudo Neto, pelo apoio e compreensão durante os momentos em que me ausentei para elaboração deste trabalho.

Hoje estamos no Antropoceno, a Era dos Humanos, um novo momento na história do planeta. Somos bilhões de pessoas ocupando todos os continentes, fabricando tecnologias mais eficientes, mas consumindo vastos recursos e produzindo muito lixo. Em poucas gerações, tornamo-nos uma força global que transformou a Terra e as condições de vida de outras espécies. Nossas ações têm consequências significativas que se estenderão pelos próximos séculos. Nós e nossos descendentes viveremos em um mundo profundamente modificado pela nossa própria presença.

Museu do Amanhã, Rio de Janeiro.

RESUMO

COSTA, Leonardo Negreiros Camara da. **SANEAMENTO BÁSICO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO: uma análise de julgados proferidos em ações coletivas sobre esgotamento sanitário nos tribunais locais**. Dissertação (Mestrado em Bioética, Ética Aplicada e Saúde Coletiva) – PPGBIOS - Programa de Pós-graduação em Bioética, Ética Aplicada e Saúde Coletiva. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

A partir de uma constatação do déficit em serviços de saneamento básico na Cidade do Rio, a presente dissertação realiza uma investigação no conteúdo das decisões proferidas em ações coletivas envolvendo o esgotamento sanitário no Município do Rio de Janeiro, no período de 2007 a 2015, apresentando uma análise, à luz da teoria do mínimo existencial, sobre como os Tribunais locais vem tratando o direito ao esgotamento sanitário, desde a definição do marco regulatório do saneamento básico no Brasil, quando foi sancionada a Lei Federal nº 11.445/2007, também conhecida como a Lei Nacional do Saneamento Básico – LNSB. O estudo objetiva, a partir dos resultados encontrados, investigar se os Tribunais locais reconhecem o *mínimo existencial* nas ações coletivas que envolvem o esgotamento sanitário no Município do Rio de Janeiro, contribuindo, assim, para a construção teórica moral e jurídica voltada ao reconhecimento do direito ao esgotamento sanitário como componente indispensável à garantia de condições sociais mínimas para uma vida digna em sociedade.

Palavras-chave: Saneamento básico. Esgotamento sanitário. Mínimo existencial. Ações coletivas. Decisões judiciais. Município do Rio de Janeiro.

ABSTRACT

COSTA, Leonardo Negreiros Camara da. **BASIC SANITATION IN THE MUNICIPALITY OF RIO DE JANEIRO: an analysis of judgments handed down in collective actions on sanitary sewage in local courts.** Dissertation (Master in Bioethics, Applied Ethics and Collective Health) - PPGBIOS - Programa de Pós-graduação em Bioética, Ética Aplicada e Saúde Coletiva. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

From the deficit finding in basic sanitation services in Rio City, this thesis investigates the contents of the decisions made in collective actions involving the sanitary sewage in the municipality of Rio de Janeiro, from 2007 to 2015, presenting an Analysis, in light of the existential minimum theory, about how the local courts have been treating the right to sanitary sewage, since the definition of the regulatory framework for basic sanitation in Brazil, when Federal Law 11.445/007, also known as The National Basic Sanitation Law – NBSL. The objective of this study is to investigate whether the local courts recognize the minimum necessary to one exist in collective actions involving sanitary sewage in the city of Rio de Janeiro, contributing to the theoretical moral and legal construction aimed at the recognition of the right to sanitary sewage as an indispensable component of guaranteeing minimum social conditions for a decent life in society.

Keywords: Basic sanitation. Sewage services. Minimum necessary to one exist. Class actions. Judicial decisions. Municipality of Rio de Janeiro.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| INTRODUÇÃO | 12 |
| 1 SANEAMENTO | 17 |
| 1.1 Considerações Iniciais | 17 |
| 1.2 Conceito e legislação | 23 |
| 1.2.1 Esgotamento sanitário | 27 |
| 1.3 Titularidade e prestação do serviço | 28 |
| 1.3.1 No Município do Rio de Janeiro | 34 |
| 1.4 Breve diagnóstico da situação do Saneamento | 37 |
| 2. FUNDAMENTOS PARA O RECONHECIMENTO DO DIREITO AO ESGOTAMENTO SANITÁRIO COMO UM MÍNIMO EXISTENCIAL | 44 |
| 2.1 Fundamentação moral | 44 |
| 2.2 Fundamentação jurídica | 50 |
| 2.2.1 O conceito jurídico de mínimo existencial | 50 |
| 2.2.2 A reserva do possível | 52 |
| 3. DIREITOS COLETIVOS | 55 |
| 3.1 Considerações Iniciais | 55 |
| 3.2 Tutela Jurisdicional Coletiva | 58 |
| 3.2.1 O processo coletivo | 60 |
| 3.2.1.1 Ação popular | 63 |
| 3.2.1.1.1 Definição | 63 |
| 3.2.1.1.2 Objeto | 65 |
| 3.2.1.1.3 Competência | 66 |
| 3.2.1.1.4 Legitimidade ativa e passiva | 66 |
| 3.2.1.1.5 Alcance da coisa julgada | 68 |
| 3.2.1.2 Ação Civil Pública | 69 |
| 3.2.1.2.1 Definição | 69 |
| 3.2.1.2.2 Objeto | 70 |
| 3.2.1.2.3 Competência | 71 |
| 3.2.1.2.4 Legitimidade ativa e passiva | 72 |
| 3.2.1.2.5 Alcance da coisa julgada. | 73 |
| 4 ANÁLISE DOS JULGADOS | 75 |
| 4.1 Metodologia | 75 |
| 4.2 Análise das decisões nas ações populares | 78 |
| 4.2.1 Proferidas pelo Tribunal de Justiça Estadual | 78 |
| 4.2.2 Proferidas pelo Tribunal Regional Federal | 81 |

| | |
|--|-----|
| | 11 |
| 4.3 Análise das decisões nas ações civis públicas | 82 |
| 4.3.1 Proferidas pelo Tribunal de Justiça Estadual | 82 |
| 4.3.2 Proferidas pelo Tribunal Regional Federal | 90 |
| 5 DISCUSSÃO | 96 |
| 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 103 |
| 7 REFERÊNCIAS | 106 |

INTRODUÇÃO

No cenário brasileiro, as cidades cresceram vertiginosamente sem o devido acompanhamento de infraestrutura básica, gerando ambientes insalubres e exclusão social das classes populares em termos de acesso a serviços públicos essenciais. Incharam, num processo perverso de exclusão e de desigualdade. Em municípios de todos os portes, multiplicam-se favelas. Como resultado, muitas famílias não têm acesso ao sistema de abastecimento de água potável ou suas residências não estão ligadas às redes coletoras de esgotamento sanitário.

Até 2006, apenas 15% do esgoto sanitário gerado nas regiões urbanas dos municípios brasileiros era tratado, conforme indicado pelo Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento – SNIS. Os índices médios nacionais de atendimento da população total, identificados pelo SNIS em 2011, foram de 82,4% para abastecimento de água e de 48,1% para coleta de esgotos. Considerando somente a população urbana, os dados evidenciaram um elevado atendimento pelos serviços de abastecimento de água, com índice médio nacional igual a 93,0%, enquanto que na coleta de esgotos esse índice foi de 55,5% (BRASIL, 2013).

De acordo com diagnóstico feito pela própria Companhia Estadual responsável pela prestação de serviços de saneamento básico na maioria dos municípios do Estado do Rio de Janeiro, o setor de saneamento básico, no Brasil, ainda se encontra em desenvolvimento e transformação, apresentando, conseqüentemente, diversos problemas de ordem estrutural, tais como déficit no atendimento à população de faixas de renda mais baixas e de regiões menos

desenvolvidas; elevados índices de perdas nos serviços de água em seus aspectos físico (vazamentos) e comercial (ausência de medição ou sub-medição dos volumes consumidos pela população); e baixo nível de investimento, representando um déficit de cobertura e atuação (CEDAE, 2013, p. 111).

Especificamente em relação ao alcance da população de baixa renda, o índice de atendimento desses serviços públicos é ainda mais inadequado, daí porque alcançar uma cobertura mais ampla representa um grande desafio.

Ocorre que na busca pela equidade e justiça social é imperioso fixarmos o que é verdadeiramente importante e o que queremos ser ou mesmo nos transformarmos. Estes valores sociais não podem corresponder à vontade de poucos, sob pena de violação dos fundamentos e objetivos republicanos previstos nos artigos 1º e 3º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB, afinal, o exercício da cidadania pressupõe a consciência de que todo indivíduo deve ser ouvido e merece respeito e o consequente reconhecimento de suas necessidades básicas.

Para que o humano exerça sua autonomia individual e alcance a igualdade, com possibilidade de agir de forma livre e consciente, é necessário que ele tenha o mínimo de dignidade social, o que nos remete à reflexão sobre quais são as condições mínimas que, concretamente, devem ser proporcionadas ao indivíduo para que o mesmo possa participar dos mecanismos de sociabilidade e defender, por si só, sua qualidade de vida.

E o alcance de uma boa qualidade de vida passa, necessariamente, pelas condições relacionadas ao saneamento básico, que compreende a qualidade do fornecimento de água, do tratamento de esgoto, da rede de coleta de águas pluviais, da limpeza urbana e do manejo de resíduos sólidos. Portanto, como o próprio termo

já indica, o saneamento básico corresponde a condições essenciais que devem ser asseguradas ao indivíduo, por meio de prestações positivas pelo Estado, para que este possa viver de forma digna.

Sucedo que a dimensão positiva dos direitos fundamentais, pela qual se confere ao cidadão o direito a tais prestações positivas, manifesta-se no direito às condições mínimas de sobrevivência do ser humano. Assim, quando a Constituição pátria assegura o direito fundamental à vida, consagra não só o direito a não ser morto, mas também o direito a viver, no sentido de dispor de condições mínimas de subsistência.

Essas condições mínimas de subsistência estão intimamente ligadas aos direitos sociais básicos previstos na CRFB, que possuem como vetor constitucional o princípio da dignidade da pessoa humana. Portanto, tais direitos possuem fundamento constitucional de aplicabilidade imediata, prescindindo, assim, de interferência legislativa para concretizarem-se.

Ora, considerando que o saneamento está intimamente ligado a questões de saúde pública e de meio ambiente, deve ser considerado um direito social fundamental integrante do conteúdo do mínimo existencial, já que o seu objetivo principal, em última análise, é a manutenção da vida com qualidade.

A importância socioambiental do saneamento básico justifica a abordagem temática do esgotamento sanitário, enquanto parcela integrante dos serviços públicos de saneamento, mormente nos grandes centros urbanos, que invariavelmente são afligidos pela degradação causada por déficits elevados de esgotamento sanitário.

A partir da temática envolvendo o direito ao esgotamento sanitário, enquanto integrante do rol dos direitos sociais básicos, necessários à satisfação de condições

mínimas para a realização de uma vida digna, o presente estudo objetiva investigar se os Tribunais locais reconhecem o *mínimo existencial* nas ações coletivas que envolvem o esgotamento sanitário no Município do Rio de Janeiro.

O conteúdo do presente estudo se restringe, por meio da análise dos acórdãos proferidos nas ações coletivas pesquisadas, à investigação de quais são os atores envolvidos nas ações que envolvem o tema, as causas de pedir, os pedidos formulados, a fundamentação das decisões e o resultado dos julgamentos proferidos pelos Tribunais locais, com o escopo de identificar, à luz da teoria do mínimo existencial, como a questão do esgotamento sanitário no Município do Rio de Janeiro vem sendo tratada pelo Judiciário local, desde a edição da Lei nº 11.445/2007, que definiu o marco regulatório do saneamento no País.

No Capítulo 1 deste estudo, são brevemente apresentados o conceito de saneamento e a legislação correlata, depois são informados os dados oficiais para diagnóstico da situação deficitária no setor de saneamento básico e, por fim, é comentada a questão do exercício da titularidade dos serviços de saneamento.

No Capítulo 2, é apresentada uma fundamentação moral para os direitos sociais básicos, desenvolvendo-se, a partir dos ensinamentos de Maria Clara Dias, argumentos morais voltados à inserção do direito ao esgotamento sanitário no conteúdo do mínimo existencial. Em seguida, passa-se ao exame do conteúdo jurídico do mínimo existencial, que, na ordem jurídica brasileira, pode ser derivado do princípio da dignidade da pessoa humana.

O Capítulo seguinte é dedicado a fornecer ao leitor conhecimento jurídico básico a respeito dos direitos coletivos e da obtenção da tutela jurisdicional desses direitos, por serem tais informações minimamente necessárias à compreensão da

análise feita no Capítulo 4, sobre os acórdãos proferidos em ações coletivas envolvendo o direito ao esgotamento sanitário no Município do Rio de Janeiro.

A relevância da Cidade do Rio no contexto histórico do saneamento básico no Brasil e o baixo índice de tratamento do esgoto sanitário local influenciaram a escolha do Município do Rio de Janeiro na delimitação do recorte territorial para análise dos julgados proferidos nas ações coletivas objeto desta pesquisa.

Quanto ao recorte temporal, a definição do marco regulatório para o setor do saneamento básico no Brasil, em janeiro de 2007, através da edição da Lei Federal nº 11.445, conhecida como a Lei Nacional do Saneamento Básico – LNSB, serviu de parâmetro para fixação do interregno temporal utilizado para pesquisa e análise dos julgados em ações coletivas.

Objetiva-se, então, a partir dos resultados encontrados, contribuir para a construção teórica moral e jurídica voltada ao reconhecimento do direito ao esgotamento sanitário como componente indispensável à garantia de condições sociais mínimas para uma vida digna em sociedade.

Neste contexto, o saneamento, mote do presente estudo, de um lado delimitado pela sua importância socioambiental, por outro lado marcado pela sua situação extremamente deficitária, demonstra a relevância do presente estudo para as áreas de interesse investigadas.

1 SANEAMENTO

1.1 Considerações Iniciais

Nas últimas duas ou três décadas têm se intensificado, em todo o mundo, o debate sobre a Água, que deixou de ser um assunto tratado quase exclusivamente por especialistas e técnicos do setor – tais como hidrólogos, engenheiros sanitários e geólogos – para se revelar um tema de interesse de várias disciplinas do conhecimento, tornando-se preocupação de amplas camadas da sociedade.

Isto é explicado principalmente pelo surgimento e intensificação dos vários problemas relacionados com a mudança climática global, resultante da poluição atmosférica e da degradação ambiental, cujos efeitos são intensas secas e inundações em várias áreas do planeta, o que vem gerando considerável impacto ambiental em inúmeras comunidades ao redor do mundo.

Um aspecto importante deste fenômeno é que a Água tem se tornado um recurso geoestratégico, especialmente em termos econômicos. Paralelamente a isso, a questão do uso e gestão da água tem passado por um processo acelerado de revisão, que vem refletindo mudanças em nível de regulamentos e políticas públicas.

Este processo é facilmente verificado no Brasil, pela edição da Lei 9.433, de 08/01/1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos, e, posteriormente, da Lei 11.445, de 05/01/2007, que estabeleceu diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico.

Em nível internacional, a Resolução 64/292 da Assembleia Geral das Nações Unidas – AGNU, de 28/07/2010, reconheceu o direito à água potável e ao saneamento básico como direito humano essencial ao pleno gozo da vida e de todos os direitos humanos.

Atento a esse processo de mudanças, a Confederação Nacional dos Municípios – CNM (2009, p. 20) observou que vivenciamos a oitava fase da história do saneamento básico no Brasil, marcada por intensa luta dos Municípios pela titularidade desses serviços, incluindo longas batalhas judiciais com as Companhias Estaduais, e a definição de um marco regulatório para o setor, em 05 de janeiro de 2007, quando foi sancionada a Lei Federal nº 11.445, também conhecida como a Lei Nacional do Saneamento Básico – LNSB, considerada como fundamento mais importante para a organização e desenvolvimento do saneamento no País.¹

A propósito, no contexto histórico do saneamento no Brasil, a Cidade do Rio de Janeiro representa personagem marcante, na medida em que foi a primeira cidade do País e a terceira do mundo a ser dotada de rede de esgotos sanitários, precedida somente por Londres (1815) e Hamburgo (1842).²

Também se referindo à questão do saneamento, a Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto das Cidades, assegura, no seu art. 2º, inciso I, a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia,

¹ A CNM (2009, p. 17-20) divide a história do Saneamento no Brasil em oito fases, desde a primeira, que se deu com Estácio de Sá, 61 anos depois do início do domínio de Portugal no Rio de Janeiro, quando foi escavado o primeiro poço para abastecimento de água de uma cidade, até a oitava fase, que vivenciamos atualmente, marcada pelo novo marco regulatório do saneamento no País, com a edição da Lei Nacional nº 11.445/2007. Na mesma obra (pag. 11-16), a CNM traça a história do saneamento no mundo. Sobre a história da constituição dos serviços de saneamento básico no Rio de Janeiro consultar MARQUES (1995, 67 p.).

² Fonte: CEDAE, disponível em <https://www.cedae.com.br/tratamento_esgoto/tipo/historia-do-tratamento-de-esgoto> Acesso em 22/07/16.

ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Com foco no indicado dispositivo do Estatuto das Cidades, Fiorillo (2013, p. 621) leciona que:

O direito ao saneamento ambiental, estabelecido no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade, assegura a brasileiros e estrangeiros residentes no País não só a preservação de sua incolumidade físico-psíquica (saúde), vinculada ao local onde vivem, local este em que o Poder Público municipal tem o dever de assegurar condições urbanas adequadas de saúde pública, inclusive vinculadas ao controle de águas, esgotos etc., como a preservação dos demais valores vinculados à tutela dos bens ambientais adstritas a determinado meio em que referidas pessoas humanas se relacionam, obrigação também imposta ao Poder Público municipal no sentido de fazer cessar toda e qualquer poluição em face dos demais bens ambientais garantidos constitucionalmente (meio ambiente cultural, natural etc.).

Ocorre que, ao iniciar um novo marco regulatório para o setor do saneamento básico na ordem jurídica brasileira, a Lei nº 11.445/2007 enunciou, entre os correspondentes princípios fundamentais, a realização dos serviços de saneamento de forma adequada à saúde pública e à proteção do meio ambiente (art. 2º, III), além da articulação das políticas públicas de habitação, de combate e erradicação da pobreza, de promoção da saúde e de proteção ambiental (art. 2º, VI), revelando, assim, uma visão integrada para a tutela de certos direitos sociais básicos e da proteção ambiental. De igual forma, ao tutelar o direito a cidades sustentáveis, a Lei nº 10.257/01 inseriu o “saneamento ambiental” no próprio conteúdo do direito ao desenvolvimento sustentável das cidades, que também inclui os direitos à moradia, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (art. 20, I).

Neste ponto, é relevante destacar os ensinamentos de Delpupo (2015, p. 33-34), ao comentar a amplitude da expressão “saneamento ambiental”:

A noção de saneamento geralmente está associada ao conjunto de medidas que *"tornam um ambiente sadio, limpo, habitável, oferecendo condições adequadas de vida para uma população e para a agricultura."*

O saneamento também pode ser entendido como o conjunto de medidas adotado em uma região que tem por objetivo melhorar a vida e a saúde dos habitantes com o intuito de impedir que fatores físicos de efeitos nocivos possam prejudicar o bem-estar físico, mental e social das pessoas.

Em geral, as medidas de saneamento têm como finalidades o controle e a prevenção de doenças, melhoria da qualidade de vida e da produtividade do indivíduo, e a facilitação da atividade econômica.

Essa percepção mais genérica de saneamento tem recebido a denominação de "saneamento ambiental", visto que englobam tanto as medidas tradicionalmente chamadas de saneamento básico, quanto outras ações que abrangem o controle de animais e insetos, a higiene de alimentos, escolas, locais de trabalho, espaços de lazer, habitações etc. Assim, tem-se que as atividades que originalmente se identificam como saneamento básico são componentes também da noção de saneamento ambiental.

No mesmo sentido, Fachin e Silva (2012, p. 28) observam a evolução do conceito de saneamento básico para o de saneamento ambiental, enfatizando a maior amplitude deste em relação àquele:

É importante observar a evolução do conceito de saneamento básico para o de saneamento ambiental. O primeiro volta-se para a sobrevivência humana, ao passo que o segundo tem abrangência holística, voltando-se não só para a sobrevivência humana, mas também para a sobrevivência de todos os demais seres vivos que formam a cadeia ecossistêmica. Em outras palavras, pode-se afirmar que o saneamento ambiental contribui para a manutenção da vida no Planeta.

Portanto, com o fim de afastar possíveis imprecisões terminológicas, por conta desta existente distinção entre os aludidos termos, a partir deste ponto do estudo será simplesmente adotada a palavra "saneamento" para referência ampla ao conjunto dos serviços públicos que o compõem, sem desprezo ao seu aspecto de proteção ambiental, e utilizado o termo "saneamento básico" para indicação direta ao termo utilizado na Lei nº 11.445/2007.

Outra questão importante relacionada ao tema é a caracterização da natureza jurídica do direito ao saneamento e a sua interconexão entre diversos campos de estudo do Direito.

Nesse ponto, vale referir a lição de Chagas Pinto (2006, p. 408), que aponta para o saneamento como um campo de atuação adequado ao combate simultâneo da pobreza e da degradação do ambiente, de forma que a efetividade dos serviços

de abastecimento de água e de esgotamento sanitário integra, direta ou indiretamente, o âmbito normativo de diversos direitos fundamentais, como o direito à saúde, o direito à habitação decente, o direito ao ambiente, o emergente direito à água, bem como, em casos mais extremos, também o direito à vida.

No mesmo contexto, Barcellos (2008, p. 313-320) entende que a prestação do serviço de saneamento, consubstanciada nos artigos 23, IX, 198, II, e 200, IV e VIII, da CRFB, como desmembramento do direito à saúde, integra a garantia do mínimo existencial, que corresponde ao núcleo mínimo de prestações sociais a serem exigidas do Estado para assegurar uma vida digna.³

Em relação ao saneamento, o comprometimento da saúde humana está diretamente associado à contaminação e poluição das águas que servem de abastecimento para as populações, o que ocorre, paradigmaticamente, nas regiões marginalizadas dos grandes centros urbanos (conforme será mais bem indicado na Seção 1.4 deste Capítulo, dedicado à breve descrição da situação do saneamento).

Por outro lado, a proteção ambiental encontra-se diretamente relacionada à garantia dos direitos sociais, já que o gozo destes direitos fundamentais depende de condições ambientais favoráveis, como por exemplo, a existência de esgotamento sanitário e o acesso à água potável, a moradia em área que não apresente poluição atmosférica, hídrica ou contaminação do solo (como, por exemplo, na cercania de

³ O conceito de mínimo existencial será melhor abordado no Capítulo. Cf. SARLET (2007, p. 339-340), o “mínimo existencial” começou a ser lapidado originariamente na Jurisprudência do Tribunal Constitucional da Alemanha, quando se reconheceu a existência de um direito subjetivo implícito aos recursos materiais mínimos à garantia de uma existência humana digna. O primeiro ensaio dedicado ao conceito de mínimo existencial publicado no Brasil foi escrito por TORRES (1989, p. 20-49), pouco tempo após o advento da Constituição de 1988, na Revista de Administrativo. Nesta pioneira contribuição, o autor definiu o mínimo existencial como “um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto da Intervenção do Estado e ainda exige prestações estatais positivas”.

áreas industriais) ou mesmo riscos de desabamento (como ocorre no topo de morros desmatados e margens de rios assoreados).

Com efeito, é possível o reconhecimento, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, de um direito social fundamental ao saneamento, através de uma interpretação extensiva do direito fundamental à saúde, mas, principalmente, do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado, o que empresta ao saneamento um viés socioambiental.

Ademais, diante desta evidente associação entre saneamento, proteção ambiental e certos direitos sociais fundamentais previstos no art. 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB, feita tanto pela legislação nacional correlata como por diversos autores, resta evidente a articulação e interdependência entre os direitos sociais e o saneamento na garantia de prestações materiais mínimas indispensáveis a uma vida digna.

Ora, embora o direito ao saneamento não esteja expressamente indicado no rol dos direitos sociais fundamentais previstos no 6º da CRFB, isto não significa dizer que o mesmo não deva ser reconhecido como um direito fundamental. Pelo contrário, é importante a compreensão e o reconhecimento da noção de abertura material do rol dos direitos fundamentais, no sentido de que, em se tratando de um conteúdo mínimo existencial, atrelado à dignidade humana, não são admitidos retrocessos (por força do princípio da vedação ao retrocesso), impondo-se que o conteúdo dos direitos fundamentais seja invariavelmente modulado à luz das circunstâncias históricas e culturais concretas da comunidade, tendo sempre em conta os novos valores que são constantemente incorporados ao conteúdo do princípio da dignidade da pessoa humana a cada avanço da sociedade.

Atenta a essa necessidade de ampliação do rol de direitos sociais ao longo do tempo, com o fim de atender às novas exigências sociais para realização de uma vida digna, e objetivando uma fundamentação moral dos direitos sociais básicos DIAS (2004, p. 93-94), insere os direitos que concernem à demanda por um meio ambiente saudável no rol dos direitos sociais básicos necessários à garantia de um mínimo existencial.

Destarte, considerando que os serviços de saneamento estão diretamente ligados a questões de saúde pública e de meio ambiente, devendo ser considerado um direito social fundamental integrante do conteúdo do mínimo existencial, pode-se dizer que o desígnio principal dos serviços de saneamento é a manutenção da vida com qualidade.

1.2 Conceito e legislação

De início, é apresentada a definição técnico-jurídica de saneamento básico, para, posteriormente, ser oferecida, no Capítulo seguinte, uma fundamentação moral para o reconhecimento dos direitos sociais básicos, incluindo o direito ao esgotamento sanitário, como integrante do mínimo existencial.

Em termos legais, a definição de saneamento básico está prevista no art. 3º da Lei Nacional nº 11.445, de 05/01/2007, que assim dispõe:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo,

tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;
d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;

Regulamentada pelo Decreto Presidencial nº 7.217/2010, a indicada Lei Nacional nº 11.445/2007 prevê princípios fundamentais à prestação dos serviços públicos de saneamento básico, tais como universalização do acesso, transparência das ações, controle social, segurança e qualidade, integração das infraestruturas com a gestão de recursos hídricos, bem como, a articulação do setor com as políticas públicas de desenvolvimento urbano e regional, promoção da saúde e proteção ambiental, dentre outros.

A União é responsável pela alocação de recursos públicos federais para financiamento do sistema (art. 48, inciso II c/c parágrafo único, e art. 50, *caput*, da Lei Nacional nº 11.445/2007) e estabelecimento das diretrizes nacionais para o saneamento (artigo 21, XX, CRBF).

Os municípios e estados são legalmente obrigados a ter um plano de saneamento e executá-lo. A propósito, a redação original do art. 26, §2º, do Decreto Federal nº 7.217/2010 determinava que os municípios e os estados não recebessem fundos federais para o saneamento básico a partir do exercício financeiro de 2014, se os seus planos de saneamento não tivessem sido concluídos, mas o Decreto Federal nº 8.211/2014 estendeu esta data limite para dezembro de 2015. Posteriormente, houve nova extensão deste prazo, de forma que, após 31 de dezembro de 2017, a existência de plano de saneamento básico, elaborado pelo titular dos serviços, será condição para o acesso a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da

Administração Pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico, por força da nova redação do art. 26, §2º, conferida pelo Decreto Federal nº 8.629/2015.

No âmbito do Município do Rio de Janeiro esta exigência legal foi atendida através da promulgação do Decreto Municipal nº 34.290, de 15 de agosto de 2011, que aprovou o Plano Municipal de Saneamento para os Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (PMSB-AE)⁴, complementado, em 29 de junho de 2015, pela aprovação do Plano Municipal de Saneamento Básico na modalidade Drenagem e Manejo de Águas Pluviais⁵.

A Lei nº 11.445/2007 atribuiu à União, sob a coordenação do Ministério das Cidades, a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB⁶, contendo, dentre outros, os objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços e o alcance de níveis crescentes de saneamento básico no território nacional (art. 52, I). Existe também previsão legal de planos regionais de saneamento básico, elaborados e executados em articulação com os Estados, Distrito Federal e Municípios envolvidos, para as regiões integradas de desenvolvimento econômico ou nas que haja a participação de órgão ou entidade federal na prestação de serviço público de saneamento básico (art. 52, II). Ademais, a Lei prevê a instituição de um Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (art. 53), com o objetivo de coletar e

⁴ O Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos é parte integrante do Plano Municipal de Saneamento Básico de Água e Esgoto do Município do Rio de Janeiro (PMSB-AE), estabelecido pelo Decreto Municipal nº 34.290/2011.

⁵ Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/web/smar/exibeconteudo?id=5825606>> Acessado em 07 jul. 16.

⁶ Disponível em <<http://www.saneamentobasico.com.br/portal/>> Acessado em 07 jul.2016.

sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços, permitindo o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia do saneamento⁷.

Os planos devem ser elaborados com horizonte de 20 (vinte) anos, avaliados anualmente e revisados a cada 04 (quatro) anos, preferencialmente em períodos coincidentes com os de vigência dos planos plurianuais, conforme previsto no art. 52, §2º, da Lei nº 11.445/2007.

Quanto aos aspectos técnicos, vale destacar que a prestação dos serviços de saneamento deve respeitar requisitos mínimos de qualidade, mormente em relação aos produtos oferecidos, à regularidade e continuidade dos serviços, ao atendimento dos usuários e às condições operacionais e de manutenção dos sistemas, com parâmetros mínimos para potabilidade da água, de acordo com as normas técnicas regulamentares e contratuais, que complementam a legislação infraconstitucional sobre a matéria, dentre as quais se destacam: (i) Resolução CONAMA nº 05/88, que trata do licenciamento de obras de saneamento; (ii) Resolução CONAMA 01/86, que dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental, (iii) Resolução CONAMA 237/97, que dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental; (iv) Resolução CONAMA nº 357/05, que dispõe sobre a classificação dos corpos de água e estabelece as condições e padrões de lançamento de efluentes; (iv) Resolução CNRH nº 16/01, que estabelece os critérios gerais para outorga de direito de uso de recursos hídricos; (v) Resolução CNRH nº 91/08, que dispõe sobre procedimentos gerais para enquadramento dos corpos de água superficiais e subterrâneos; (vi) Portaria MS Nº 2.914/2011, que dispõe sobre os procedimentos de

⁷ Sistema de informações disponível em <<http://www.snis.gov.br/>> Acessado em 07 jul. 2016.

controle e de vigilância da qualidade da água para consumo humano e seu padrão de potabilidade.

Por fim, é importante salientar que, de acordo com o art. 4º da Lei nº 11.445/2007, os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico, tendo regramento próprio dado pela Lei nº 9.433/1997, que estabeleceu a Política Nacional de Recursos Hídricos. Também não constitui serviço público, conforme prevê o art. 5º da Lei nº 11.445/2007, a ação de saneamento executada por meio de soluções individuais, desde que o usuário não dependa de terceiros para operar os serviços, bem como as ações e serviços de saneamento básico de responsabilidade privada, incluindo o manejo de resíduos de responsabilidade do gerador.

1.2.1 Esgotamento sanitário

De acordo com a alínea *b* do inciso I do art. 3º da Lei nº 11.445/2007, o esgotamento sanitário é constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente.

Portanto, à luz do mencionado dispositivo legal, verifica-se que, em termos legais, o esgotamento sanitário se trata de uma parcela do conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais que compõem o saneamento básico.

Do ponto de vista técnico, o procedimento que envolve o esgotamento sanitário “consiste, essencialmente, em processos de separação física e processos biológicos naturais destinados a decompor a matéria orgânica e reduzir o teor dos

organismos e substâncias químicas nocivas ao meio ambiente” (CEDAE, 2013, p. 107).

Uma descrição mais detalhada do processo de esgotamento sanitário é apresentada pela Cia. Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE (2013, p. 102):

O ciclo de esgotamento sanitário engloba as fases de coleta e transporte, tratamento e disposição final dos efluentes e resíduos sólidos resultantes do tratamento, descritas abaixo:

- coleta e transporte: recolhimento do esgoto por meio da rede domiciliar e coletora;
- tratamento: compreende o gradeamento, desarenação, oxidação biológica, decantação primária, aeração, decantação secundária e recirculação do lodo;
- e ● disposição final: a remoção das cargas orgânicas sólidas e líquidas por meio dos processos de tratamento acima é posteriormente descartada de forma adequada conforme a legislação vigente.

Especificamente em relação aos aspectos do serviço de esgotamento sanitário adotado na Cidade do Rio de Janeiro, o PMSB-AE (2011, p. 57) informa que:

Nas áreas urbanas a solução tradicional é composta pela ligação dos domicílios à rede de coleta pública, onde os esgotos são transportados através de tubulações enterradas até uma unidade coletiva de tratamento. Algumas vezes, durante o transporte, se fazem necessárias estações elevatórias para vencer algum obstáculo natural ou para a simples elevação da rede a jusante. Este tipo de solução é chamado de sistema dinâmico, uma vez que os esgotos são transportados por gravidade ou acionados por sistemas de bombeamento. Seguindo a mesma linha de raciocínio, nos sistemas estáticos não há redes coletoras públicas. Os efluentes sanitários dos domicílios são tratados em seus próprios terrenos, em fossas sépticas ou outro tipo de solução individualizada. Este tipo de solução é comumente aplicado em locais caracterizados por ocupação de população mais vulnerável, em zonas rurais ou em pequenas povoações, ou ainda, nas zonas urbanas mais afastadas.

(...) no Município do Rio de Janeiro, verifica-se a existência dos dois tipos de solução: estática e dinâmica.

1.3 Titularidade e prestação do serviço

Inicialmente, é importante distinguir as figuras do titular e a do prestador do serviço público. Esta diferenciação foi bem assentada em acórdão da lavra do Desembargador Paulo Sergio Prestes, da Segunda Câmara Cível do Tribunal do Estado do Rio de Janeiro:⁸

⁸ Disponível em <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/consultaprocessos.aspx?N=201600107067&CNJ=0101325-64.2010.8.19.0001>> Acesso em 09 jul. 2016.

Apelação Cível. Ação Civil Pública. Pretensão autoral que se dirige à condenação de concessionária de serviços públicos (CEDAE) a implantar rede de coleta de esgoto sanitário na localidade do Município do Rio de Janeiro e impedir que terceiros lancem esgoto sem tratamento na vala de drenagem, bem como lhe seja imposto o pagamento de indenização por danos ambientais. Solução da controvérsia com base na Lei no 11.445/07, que estabelece as diretrizes nacionais do saneamento básico. O titular do serviço público é o ente estatal a quem incumbe elaborar os planos de saneamento básico, isto é, sua atividade está ligada à implantação da política pública de saneamento. O prestador do serviço, por sua vez, é aquele que se encarrega da concretização das diretrizes estabelecidas pelo titular. Cabe ao autor comprovar a existência de direito material oponível ao prestador do serviço público nos limites das atribuições que lhe cabem à luz da legislação de regência, isto é, o descumprimento da política pública implantada pelo titular do serviço. Diante da ausência de demonstração do fato constitutivo do direito autoral, a improcedência assentada na origem há de ser referendada. Desprovemento do recurso. **(APELAÇÃO 0101325-64.2010.8.19.0001 - DES. PAULO SERGIO PRESTES - Julgamento: 23/03/2016 - TJERJ - SEGUNDA CAMARA CIVEL)**

De acordo com a distinção estabelecida neste acórdão, o titular do serviço público de saneamento é o ente estatal a quem incumbe elaborar os planos de saneamento básico, tendo a sua atividade ligada à elaboração da política pública de saneamento (arts. 9º e 19 da Lei nº 11.445/2007), enquanto o prestador do serviço é aquele que se encarrega da concretização das diretrizes estabelecidas pelo titular, executando os serviços de saneamento sob uma das formas previstas no art. 38 do Decreto Federal nº 7.217/2010.

Feita esta diferenciação, vale observar que, em relação ao exercício da competência administrativa em matéria de saneamento, a CRFB prevê, no seu art. 23, IX, que é competência comum a todos os entes federativos promover a melhoria das condições de saneamento. Portanto, todos os entes políticos têm a missão constitucional de efetivar esse serviço público.

Ocorre que a legislação infraconstitucional não define claramente como deve se dar o exercício da titularidade dos serviços de saneamento no desempenho da competência comum prevista no texto constitucional, carecendo a legislação pátria, portanto, de edição de uma Lei Complementar Federal que venha fixar normas para

a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em matéria de saneamento básico, objetivando o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, conforme previsto no parágrafo único do art. 23 da CRFB.

Neste contexto, vale a transcrição de Delpupo (2015, p. 118), que alerta para o vácuo legal que tem permitido diferentes interpretações sobre a questão da titularidade dos serviços de saneamento, ressaltando a importância da questão, tendo em vista que o titular é quem decide se prestará os diretamente os serviços, ou se os delegará, tendo o poder de intervir e retomar os serviços delegados quando necessário:

A titularidade de um serviço público é uma competência administrativo-constitucional, concedido à prestadora do serviço. No caso dos serviços de saneamento básico, a titularidade deixou de ser um conceito ou um tema e se tornou um grande desafio para o setor, pelo fato de não haver uma definição clara na Constituição Federal e na Lei 11.445/07, versando sobre o tema.

Vale observar, inicialmente, que a matéria concernente à titularidade do serviço de saneamento básico em regiões metropolitanas não fez parte da agenda institucional do setor de saneamento básico, mesmo após a constituição de 1988. O vácuo legal tem permitido diferentes interpretações sobre a questão. Alguns alegam que a titularidade é do Estado, pois há serviços públicos de saneamento que são de interesse comum, não são apenas do município (art. 25, CF). Outros tomam por base o art. 30, inc. I, da Constituição Federal, pelo qual a titularidade será sempre do município quando se tratar de serviços de interesse local.

Esse tema é de fundamental importância na prestação do serviço de saneamento básico, pois é o titular quem decide se ele mesmo prestará o serviço ou se vai delegar, além de estabelecer regras para a fiscalização e os parâmetros, direitos e deveres dos usuários. Também tem o poder, quando necessário, de intervir e retomar os serviços delegados.

A propósito, a questão da titularidade dos serviços de saneamento já foi objeto de conflito de competência material entre o Estado e o Município do Rio de Janeiro, quando, por ocasião da instituição da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos, o Estado do Rio editou leis na tentativa de transferir a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de

interesse metropolitano ao próprio Estado do Rio de Janeiro, incluindo os serviços de saneamento.

Por conta deste conflito de competências, foi ajuizada a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.842, na qual o Supremo Tribunal Federal – STF assim decidiu:⁹

Ação direta de inconstitucionalidade. Instituição de região metropolitana e competência para saneamento básico. Ação direta de inconstitucionalidade contra Lei Complementar n. 87/1997, Lei n. 2.869/1997 e Decreto n. 24.631/1998, todos do Estado do Rio de Janeiro, que instituem a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e a Microrregião dos Lagos e transferem a titularidade do poder concedente para prestação de serviços públicos de interesse metropolitano ao Estado do Rio de Janeiro. (...) 4. Aglomerações urbanas e saneamento básico. O art. 23, IX, da Constituição Federal conferiu competência comum à União, aos estados e aos municípios para promover a melhoria das condições de saneamento básico. Nada obstante a competência municipal do poder concedente do serviço público de saneamento básico, o alto custo e o monopólio natural do serviço, além da existência de várias etapas – como captação, tratamento, adução, reserva, distribuição de água e o recolhimento, condução e disposição final de esgoto – que comumente ultrapassam os limites territoriais de um município, indicam a existência de interesse comum do serviço de saneamento básico. A função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, da Constituição Federal. Para o adequado atendimento do interesse comum, a integração municipal do serviço de saneamento básico pode ocorrer tanto voluntariamente, por meio de gestão associada, empregando convênios de cooperação ou consórcios públicos, consoante o arts. 3º, II, e 24 da Lei Federal 11.445/2007 e o art. 241 da Constituição Federal, como compulsoriamente, nos termos em que prevista na lei complementar estadual que institui as aglomerações urbanas. A instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limitrofes, com o objetivo de executar e planejar a função pública do saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos. Repita-se que este caráter compulsório da integração metropolitana não esvazia a autonomia municipal. 5. Inconstitucionalidade da transferência ao estado-membro do poder concedente de funções e serviços públicos de interesse comum. O estabelecimento de região metropolitana não significa simples transferência de competências para o estado. O interesse comum é muito mais que a soma de cada interesse local envolvido, pois a má condução da função de saneamento básico por apenas um município pode colocar em risco todo o esforço do conjunto, além das consequências para a saúde pública de toda a região. O parâmetro para aferição da constitucionalidade reside no respeito à divisão de responsabilidades entre municípios e estado. É necessário evitar que o

⁹ Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>> Acesso em 09/07/16.

poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente para preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios. Reconhecimento do poder concedente e da titularidade do serviço ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado. A participação dos entes nesse colegiado não necessita de ser paritária, desde que apta a prevenir a concentração do poder decisório no âmbito de um único ente. A participação de cada Município e do Estado deve ser estipulada em cada região metropolitana de acordo com suas particularidades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto. Ação julgada parcialmente procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão “a ser submetido à Assembleia Legislativa” constante do art. 5º, I; e do § 2º do art. 4º; do parágrafo único do art. 5º; dos incisos I, II, IV e V do art. 6º; do art. 7º; do art. 10; e do § 2º do art. 11 da Lei Complementar n. 87/1997 do Estado do Rio de Janeiro, bem como dos arts. 11 a 21 da Lei n. 2.869/1997 do Estado do Rio de Janeiro. (...) **(ADI 1842, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 06/03/2013, DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-00001)**

No acórdão acima indicado, o STF fixou o entendimento de que os municípios que **não** estão inseridos em regiões metropolitanas são os legítimos titulares dos serviços de saneamento básico, por força do interesse local envolvido na prestação desses serviços públicos (art. 30, V, CRFB).

Por outro lado, a Suprema Corte também reconheceu que a função pública do saneamento básico frequentemente extrapola o interesse local e passa a ter natureza de interesse comum no caso de instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos do art. 25, § 3º, CRFB. Nestes casos, em razão da preponderância do interesse regional sobre o interesse local, o STF decidiu que a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões pode vincular a participação de municípios limítrofes, com o objetivo de executar e planejar o saneamento básico, seja para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, seja para dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos, o que não significa simples transferência de competências para o estado, e sim uma divisão de responsabilidades entre municípios e estado.

Com efeito, os estados podem ser envolvidos na prestação de serviços de saneamento, em função do interesse regional (artigo 25, § 3º, CRFB), não sendo permitido, contudo, que o poder decisório e o poder concedente se concentrem nas mãos de um único ente, tendo em vista a necessária preservação do autogoverno e da autoadministração dos municípios, de maneira que, quando instituída a região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, o exercício da titularidade do serviço será conferido ao colegiado formado pelos municípios e pelo estado federado, conforme decidido pelo Plenário da Suprema Corte no referido acórdão.

Ademais, ainda que não se trate da hipótese de instituição de região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião, no caso de municípios próximos e de pequeno porte econômico, é possível a adoção da prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico, por meio de um único prestador para os entes locais, desde que haja uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração, e compatibilidade de planejamento, conforme art. 14 da Lei nº 11.445/2007.

Essa prestação regionalizada de serviços de saneamento poderá ser desempenhada por uma empresa privada a que se tenha delegado a prestação dos serviços, ou por autarquia, fundação de direito público, consórcio público, empresa pública ou sociedade de economia mista estadual, do Distrito Federal, ou municipal, na forma do art. 16 da Lei nº 11.445/2007.

Todavia, na prestação regionalizada de serviços, as atividades de regulação e fiscalização, especificamente, não poderão ser exercidas por particulares, e sim por órgão ou entidade de ente da Federação a que os titulares tenham delegado o exercício dessas competências por meio de convênio de cooperação entre entes da Federação, obedecido o disposto no art. 241 da Constituição Federal, ou por

consórcio público integrado pelos titulares dos serviços, conforme disposto no art. 15 da Lei nº 11.445/2007 e art. 42 do Decreto Federal 7.217/2010.

Finalmente, cabe salientar que, mesmo não se tratando de prestação regionalizada de serviços, caso o município titular opte por não prestar diretamente os serviços públicos de saneamento, é possível a delegação aos particulares por contrato administrativo, conforme previsão contida nos artigos 10 e 11 da Lei nº 11.445/2007 e art. 38 do Decreto Federal 7.217/2010.

1.3.1 No Município do Rio de Janeiro

No Município do Rio de Janeiro, a CEDAE é responsável pelo abastecimento e tratamento da água e coleta e tratamento do esgoto da região, “excetuando-se apenas a Área de Planejamento 05 – AP-5 e as áreas faveladas do município”, onde as atividades relacionadas a esgotamento sanitário são responsabilidade da Fundação Instituto das Águas do Município do Rio de Janeiro – RIO-ÁGUAS, conforme descrito no PMSB-AE (2011, p. 42).

Constituída sob a forma de sociedade anônima de economia mista, através da unificação da Empresa de Águas do Estado da Guanabara – CEDAG, da Empresa de Saneamento da Guanabara – ESAG e da Companhia de Saneamento do Estado do Rio de Janeiro – SANERJ, a CEDAE está vinculada à Secretaria de Estado de Obras – SEOBRAS, atuando no âmbito do Estado do Rio de Janeiro mediante delegação do governo estadual, e em diversos municípios do estado através de convênios. Oficialmente, a sua constituição ocorreu em 01 de agosto de

1975, apesar de o Decreto-Lei que autorizou a sua criação datar de 24 de março de 1975 (Decreto-Lei Estadual nº 39/1975).¹⁰

No que se refere à RIO-ÁGUAS, cumpre assinalar que tal Fundação integra a Administração Pública Indireta Municipal, competindo-lhe exercer, em sua área específica, o planejamento, a gestão e a supervisão das atividades de manejo de águas pluviais e de prevenção e controle de enchentes, além do planejamento, supervisão e operação, direta ou indireta, do sistema de esgotamento sanitário e o correlato poder de polícia municipal, conforme o Decreto nº 33.767, de 06 de maio de 2011.

Dados divulgados pela CEDAE (2013, p. 144) revelam a existência de 64 contratos com os municípios conveniados, destacando-se, contudo, o contrato com o Município do Rio de Janeiro, que corresponde a mais de 75% da receita bruta da Companhia.¹¹

Por meio de convênio firmado em fevereiro de 2007 com o Governo do Estado, a Prefeitura do Rio assumiu a gestão do saneamento de 21 bairros da AP-5 do Município. Então, a Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos – SMO, através da RIO-ÁGUAS, tornou-se responsável pela operação, expansão e aperfeiçoamento dos serviços de esgotamento sanitário nestas localidades, ficando a Secretaria Municipal de Habitação – SMH responsável pelas áreas faveladas. Ainda de acordo com esse Convênio, a RIO-ÁGUAS cedeu ao Governo do Estado

¹⁰ Fonte: CEDAE, disponível em <<https://www.cedae.com.br/apresentacao>> Acesso em 09/07/2016.

¹¹ Conforme o Formulário de Referência 2013 da CEDAE (2013, p. 114), durante a nova administração da Companhia foram renovados 43 dos 64 contratos existentes com os municípios conveniados, sendo que, em média, tais contratos continuarão vigorando pelos próximos 22 anos. Dos contratos existentes, a CEDAE destaca o contrato celebrado com o Município do Rio de Janeiro, assinado em 2007, com prazo de vigência por 50 anos, prorrogável por igual período, que foi responsável por 78,0% da sua receita bruta no exercício social de 2012.

as Estações de Tratamento de Esgoto que havia implementado nos bairros do Recreio dos Bandeirantes e nas Vargens, através do Programa Municipal de Esgotamento Sanitário.¹²

Ademais, através de Termo de Reconhecimento Recíproco de Direitos e Obrigações, também firmado em fevereiro de 2007, entre o Estado e o Município do Rio de Janeiro, ficou estabelecido que a CEDAE permanecesse sendo a prestadora dos serviços de captação, tratamento, adução e distribuição de água potável e coleta, transporte e tratamento adequado dos esgotos sanitários e cobrança pela prestação desses serviços no Município do Rio de Janeiro, pelo prazo de 50 (cinquenta) anos, prorrogáveis por igual período, com exceção apenas da coleta, transporte e tratamento adequado dos esgotos sanitários e cobrança pela prestação desses serviços na AP-5 e nas Áreas Faveladas. Ainda segundo este Termo, o Estado cedeu ao Município a utilização de toda a rede coletora de esgotos sanitários e demais dispositivos operacionais necessários ao transporte de esgotos, inclusive elevatórias a ele pertencente, instalados na AP-5.

Por fim, quanto à regulação dos serviços de saneamento no Município do Rio de Janeiro, vale observar que a Lei Estadual nº 4.556/05, de 06/06/2005, regulamentada pelos Decretos Estaduais 38.618/2005 e 40.486/2007, atribui à Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro – AGENERSA, vinculada à Secretaria de Estado da Casa Civil, o status de agência

¹² Conforme o PLANSAB (2013, p. 82-83), o esgotamento sanitário na área de planejamento administrativo nº 05 (AP-5) está dividido em dois grandes segmentos: sub-bacias pertencentes à Bacia Hidrográfica da Baía de Guanabara e sub-bacias pertencentes à Bacia Hidrográfica da Baía de Sepetiba, que, atualmente, encontram-se sob a responsabilidade da SMO/RIO-ÁGUAS, com atendimento aos seguintes bairros: AP-5 (1) – Deodoro, Campo dos Afonsos, Vila Militar, Magalhães Bastos, Jardim Sulacap, Padre Miguel, Bangu, Senador Camará, Realengo e Gericinó; AP-5 (2 e 3) – Santíssimo, Senador Vasconcelos, Campo Grande, Inhoaíba, Cosmos, Paciência, Santa Cruz, Sepetiba, Pedra de Guaratiba, Guaratiba e Barra de Guaratiba.

reguladora estadual, com atuação nos seguintes segmentos: (i) área de energia do Estado do Rio de Janeiro, nela incluída a distribuição de gás canalizado e outras formas de energia; (ii) área de serviços de esgoto sanitário e industrial e de abastecimento de água e coleta e disposição de resíduos sólidos prestados pelas empresas outorgadas, concessionárias e permissionárias e por serviços autônomos dos municípios.

Ocorre que, apesar de essa Agência ter sido criada com o objetivo de regular os serviços de saneamento no Estado do Rio de Janeiro, até o momento, ela regula apenas a atuação de poucas concessionárias de serviços públicos, não operando ainda de forma plena, conforme afirmado pela CEDAE (2013, p. 127):

Em que pese essa agência ter sido criada com o objetivo de regular os serviços de saneamento no Estado do Rio de Janeiro, até o presente momento ela regula apenas a atuação das concessionárias CEG, CEG Rio, Águas de Juturnaíba e Prolagos. Conclui-se, portanto, que a agência reguladora ainda não está operando de forma plena. No entanto, é possível que, em breve, tenhamos nossas atividades reguladas por essa agência.

Contudo, cabe salientar que, por força dos já mencionados Convênio e Termo de Reconhecimento Recíproco de Direitos e Obrigações, firmados entre o Estado e o Município do Rio em fevereiro de 2007, compete à RIO-ÁGUAS exercer as atividades de regulação e fiscalização dos serviços públicos de esgotamento sanitário na Área de Planejamento-5 (AP-5) da Cidade do Rio de Janeiro, caso concedidos a terceiros, na forma das disposições contidas na Lei Municipal nº 2.656, de 23 de junho de 1998, combinada com o Decreto Municipal nº 33767, de 06 de maio de 2011.

1.4 Breve diagnóstico da situação do Saneamento

De acordo com a CNM (2009, p. 16-17), em trabalho dedicado à gestão pública do saneamento básico em nível municipal, aproximadamente 06 mil crianças

morrem diariamente devido a doenças ligadas à água insalubre e a um saneamento e higiene deficientes e aproximadamente 80% de todas as doenças no mundo ainda se relacionam com o controle inadequado da água. Além disso, cerca de 01 bilhão de pessoas no mundo não têm acesso à água potável e 02 bilhões sofrerão com a sua escassez até meados do século, caso persista a inércia na adoção políticas eficazes de preservação e recuperação dos recursos hídricos.

No que se refere ao alcance do fornecimento de água potável à população brasileira, o relatório contido no Plano Nacional de Saneamento – PLANSAB (2014, p. 46) revela que, da população que conta com canalização domiciliar interna, aproximadamente 148,5 milhões de pessoas (86% dos habitantes do Brasil) são atendidas por rede de distribuição e 19 milhões consomem água canalizada de poço ou nascente.

A partir da correspondência entre os resultados das diversas macrorregiões do País, o PLANSAB (2014, p. 47) prossegue indicando os seguintes índices de acesso à água:

Tem-se que a população atendida por rede geral canalizada na propriedade ou terreno, por poço ou nascente, cisterna, carro-pipa ou outra forma, sem canalização interna, ou sem atendimento, é maior no Nordeste, onde cerca de 11,4 milhões de pessoas (21,5% de sua população) supriam suas necessidades hídricas de maneira inadequada em 2010. Na sequência, surge a região Norte, com 4,8 milhões de pessoas na mesma situação (31% de seus habitantes). Assim, o Nordeste possui a pior situação absoluta e o Norte, a pior situação relativa. O Sudeste, com 3,2 milhões de pessoas (4% do total de habitantes). O Sul (por volta de 1,4 milhões) e o Centro-Oeste (aproximadamente 1,6 milhões) possuem respectivamente 5 e 11% de seus habitantes vivendo em condições inadequadas de abastecimento de água (...). Avaliando-se o déficit relativo à presença de canalização interna quanto à localização dos domicílios, nota-se sua concentração – 66,4% – na área urbana, onde, aproximadamente 4,7 milhões de brasileiros não têm acesso a formas de abastecimento de água canalizadas internamente em seus domicílios, enquanto 2,4 milhões de habitantes da área rural encontram-se na mesma situação. Destaca-se que a maior parte deste déficit é relativa à população urbana atendida por rede geral sem canalização interna, 4,1 milhões de habitantes.

Importante análise feita no PLANSAB (2014, p. 47) se refere à correlação feita entre os níveis de atendimento do abastecimento de água e a renda mensal e o nível de escolaridade da população desatendida¹³, quando se constatou que:

Cerca de 14,5 milhões de habitantes possuem renda domiciliar mensal de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo por morador. Este número corresponde a aproximadamente 70% da população atendida por alguma forma de abastecimento de água, porém sem canalização interna (...). Analisando a relação entre a escolaridade do responsável pelo domicílio e o acesso, observa-se que quanto menor o número de anos de estudo, mais vulnerável a pessoa se encontra, pela ausência de acesso a formas consideradas adequadas de abastecimento de água. Assim, a maior parcela do déficit é formada por domicílios cujos responsáveis não possuem instrução ou possuem até um ano de estudo.

No mesmo sentido avança o seguinte diagnóstico (PLANSAB, 2014, p. 54):

Comportamento semelhante ao observado no déficit em atendimento por formas consideradas adequadas de abastecimento de água quanto à faixa de rendimento e aos anos de estudo é encontrado no déficit em esgotamento sanitário, ou seja, concentra-se na população com menor rendimento e menor número de anos de estudo. Sobre o volume de esgotos sanitários coletados e tratados pelos serviços públicos, conforme já mencionado, dados da PNSB 2008 permitem inferir que somente 53% dos esgotos coletados no País são tratados. É interessante observar que essa proporção é menor no Sudeste (46%), seguida pelo Sul, Norte e Nordeste (respectivamente, 59, 62 e 66%) e apresenta melhor desempenho no Centro-Oeste, com 90% dos esgotos coletados recebendo tratamento. Salienta-se que não é considerado nesses valores o volume de esgotos das redes coletoras clandestinas, não operadas por prestadores autorizados pelo Poder Público municipal, e o lançado in natura no ambiente.

No enfoque do esgotamento sanitário, de acordo com dados do IBGE, em 2008, dos 5564 municípios do país, 3069 tinham rede coletora de esgoto. Isso significa que pouco mais de 50% dos municípios têm seu esgoto coletado. Desses municípios, 1587 tratavam seu esgoto, ou seja, menos de 30% do total, ressaltando-se que esta estatística de acesso à rede coletora de esgoto se refere apenas à

¹³ Em semelhante correlação, Barcellos (2014, p. 35-46) identifica que os processos judiciais que objetivam medidas assecuratórias do direito ao saneamento são predominantes nas regiões do Brasil que têm um número de IDH maior do que o médio. Segundo a autora, pessoas sem acesso a sistemas de esgotos e que não estão acessando os tribunais parecem estar entre os mais desprivilegiados do Brasil. (tradução livre)

existência do serviço no município, sem considerar a extensão da rede, a qualidade do atendimento e o número de domicílios atendidos.¹⁴

Ainda de acordo com o IBGE:

Mesmo na Região Sudeste, onde 95,1% dos municípios possuíam coleta de esgoto, menos da metade desses (48,4%) o trataram. Além da Região Sudeste, o melhor desempenho nesse sentido foi observado nas Regiões Centro-Oeste (25,3%) e Sul (24,1%). Cabe destacar que na Região Nordeste o número de municípios com tratamento de esgoto (341, representando 19,0% do total da região) corresponde a menos da metade dos que possuíam coleta de esgoto (819, representando 45,7% do total da região). A menor proporção de municípios com coleta (13,4%) e tratamento de esgoto (7,6%) foi observada na Região Norte, o que em parte se explica pela baixa densidade demográfica da região combinada com a elevada capacidade de autodepuração de seus rios.

Neste ponto, é relevante a identificação da situação do afastamento dos esgotos sanitários, tendo em vista o seu enorme impacto sobre a saúde humana e o meio ambiente. No PLANSAB (2014, p. 50-52) observou-se que, em 2010, 35% da população brasileira contavam com soluções inadequadas para o afastamento de seus esgotos (lançamento em fossa rudimentar, rio, lago, mar, ou outro escoadouro, ou a inexistência de banheiro ou sanitário). Destacam-se também os dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB 2008, constante no PLANSAB, indicando que apenas 53% do volume de esgotos coletados recebiam algum tipo de tratamento, antes de sua disposição no ambiente. Ademais, a partir da análise do afastamento de esgotos sanitários em cada macrorregião do País, constatou-se que:

Em cada macrorregião do Brasil, o acesso ao afastamento de excretas e esgotos sanitários, no ano de 2010, apresentou-se da seguinte forma: no Norte, 4,9 milhões de brasileiros (31,1% dos moradores em domicílios particulares permanentes da macrorregião), no Nordeste, 22,8 milhões de habitantes (43,2%), no Sudeste, 70,2 milhões de habitantes (85,5%), no Sul, 20,8 milhões de brasileiros (70,4%), e, por fim, no Centro-Oeste cerca de 7,1 milhões de habitantes (50,7%). Assim, o Sudeste e o Sul são as macrorregiões com a maior proporção de atendimento da população. (...) As regiões de maior déficit proporcional são a Centro-Oeste (50%), a Nordeste (56%) e a Norte (69%). Em todas as macrorregiões, a prática inadequada que mais impacta o déficit é a fossa rudimentar, que inclui formas de

¹⁴ Fonte: IBGE, disponível em <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv45351.pdf>> Acesso em 09/07/16.

disposição de excretas ou de efluentes de grande impacto para o meio ambiente e para a saúde humana.

Esses dados permitem inferir que no Brasil existe um enorme contingente populacional sem acesso a tais práticas de saneamento, ressaltando-se que o Nordeste representa quase metade do déficit em afastamento de esgotos sanitários no País, enquanto o Sudeste, mesmo tendo o maior índice de cobertura neste item, ainda possui um número considerável de pessoas sem acesso por ser a região mais populosa. Sublinhando essa constatação, destaca-se a seguinte observação feita no PLANSAB (2014, p. 54):

Ao contrário do que ocorre em abastecimento de água, o déficit em afastamento adequado de esgotos, em contingente populacional, é maior na área urbana, onde 42,4 milhões de habitantes realizam o afastamento dos excretas e esgotos sanitários de forma inadequada. Destes, a grande maioria utiliza fossas rudimentares para a disposição de seus dejetos. Já na área rural, apesar dessa prática também compor a maior parcela do déficit em afastamento, a ausência de banheiros ou sanitários é muito mais significativa do que na área urbana.

(...) segundo o PNSB, (...) o Sudeste apresenta-se como a região que coleta e trata o maior volume de esgotos sanitários, haja vista seu contingente populacional. Entretanto, proporcionalmente, essa macrorregião trata apenas pouco menos da metade dos esgotos que são coletados.

No Estado do Rio de Janeiro, dos “seus 91 municípios, 85 possuem coleta de esgoto (mais de 90%) e 54 têm algum tipo de tratamento (mais de 50%)”, segundo dados do Plano Municipal de Saneamento Básico – PMSB-AE (2011, p. 102).

Oliveira (2005, p. 83-84) apresenta um panorama abrangente sobre a situação do saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro, enfatizando que:

O saneamento básico - responsabilidade constitucional do poder público - é um componente fundamental para a avaliação das condições satisfatórias de vida humana, uma vez que seu fornecimento inadequado tem conseqüências diretas sobre o bem-estar e a saúde da população, bem como sobre a durabilidade da base de recursos do território. (...)

O abastecimento de água é uma questão essencial para as populações e de fundamental solução pelos riscos que sua ausência ou seu fornecimento inadequado podem causar à saúde pública. No Estado do Rio de Janeiro, o serviço de abastecimento de água por rede geral, realizado em praticamente todos os municípios pela Cedae (Companhia Estadual de Águas e Esgotos), ainda não está universalizado. Vem apresentando, além disso, problemas diversos tanto de ineficiência em sua distribuição, quanto de má qualidade da água servida, esta última em grande parte provocada

pela má conservação da rede e por condições inadequadas em seu processo de captação (...).

Dentre os serviços urbanos de saneamento básico, no entanto, o esgotamento sanitário é o que apresenta as maiores desigualdades no que se refere à abrangência e à qualidade do atendimento, há muito deixando de fora enormes contingentes de moradores das áreas periféricas dos grandes centros, tradicionalmente ocupadas por populações de baixa renda. Sobretudo nestes locais, é comum o lançamento de esgoto doméstico diretamente em valas, rios, lagos ou no mar, comprometendo a qualidade de vida da população e poluindo a base de recursos do território.

Ao diagnosticar o alcance desses serviços no Município do Rio de Janeiro, embora não tenha feito constar indicação clara sobre o respectivo índice de afastamento de esgoto, o PMSB-AE (2011, p. 57) destacou a seguinte situação do saneamento local:

Apesar das muitas diferenças encontradas dentro do Município do Rio de Janeiro, um fator que é praticamente uniforme em todas as Regiões Administrativas menos favorecidas com infraestrutura urbana é a deficiência na oferta de serviços de esgotamento sanitário, apresentando cobertura extremamente inferior à desejável. Apesar desta ser a realidade tanto nas áreas com menor e maior ocupação, tal situação se mostra extremamente grave nas áreas de maior densidade urbana, que conseqüentemente possuem maior geração de esgotos, colocando em risco a saúde da população e comprometendo a qualidade dos recursos hídricos.

Nessas áreas, os sistemas dinâmicos em operação são compostos por redes coletoras e estações de tratamento, em geral, de pequeno porte e na maioria dos casos, projetados para pequenas comunidades e favelas, com vazões insignificantes e atendendo uma parcela ínfima da população. Na grande maioria dessas áreas, onde se observa uma ocupação já consolidada, ou seja, de grande densidade urbana, não se constata rede separadora alguma de esgotos sanitários. No restante, onde se verificam redes de esgoto existentes, os cadastros comprovam que as redes de coleta, em geral, lançam seus efluentes brutos diretamente no meio hídrico ou através de sistemas de drenagem de águas pluviais.

Assim, resulta que mesmo na minoria, onde existe a oferta dos serviços com redes de esgotamento sanitário, este serviço praticamente se limita ao afastamento dos dejetos, sem realmente efetuar o próprio tratamento e disposição correta dos efluentes. E nas poucas áreas onde os serviços de esgotamento sanitário ofertados incluem o tratamento, estes além de deficientes, muitas vezes se encontram em estado de total abandono e inoperância.

Verifica-se, assim, que não existe rede separadora de esgotos sanitários em grande parte das áreas onde há maior densidade urbana na Cidade do Rio. E mesmo nas localidades onde existe rede de coleta de esgoto, em geral, os efluentes brutos são lançados diretamente no meio hídrico ou através de sistemas de

drenagem de águas pluviais, constatando-se, portanto, que no Município do Rio a situação do saneamento é insatisfatória.

Tal diagnóstico demonstra que no Município do Rio de Janeiro a situação deficitária é mais acentuada na parte do esgotamento sanitário do que em relação ao alcance do fornecimento de água à população local. Ademais, essa situação deficitária parece indicar que, em grande parte do território do Município do Rio, não são respeitadas condições mínimas para o exercício de uma vida humana digna.

Em razão disto, foi feita a opção pela abordagem específica de uma das etapas do saneamento – o esgotamento sanitário – para análise de julgados desenvolvida no Capítulo 4.

2. FUNDAMENTOS PARA O RECONHECIMENTO DO DIREITO AO ESGOTAMENTO SANITÁRIO COMO UM MÍNIMO EXISTENCIAL

Neste capítulo, é apresentada uma fundamentação moral para os direitos sociais básicos, desenvolvendo-se, a partir de então, argumentos morais voltados à inserção do direito ao esgotamento sanitário no conteúdo do mínimo existencial. Objetiva-se, assim, demonstrar que se justifica o reconhecimento moral do direito ao esgotamento sanitário como conteúdo de um mínimo existencial, que, na ordem jurídica brasileira, pode ser derivado do princípio da dignidade da pessoa humana. Em seguida, passa-se ao exame do conteúdo jurídico do mínimo existencial, para, no Capítulo seguinte, ser analisada a proteção judicial do direito ao esgotamento sanitário, enquanto parcela integrante do mínimo existencial, nos julgados proferidos em ações coletivas pelos Tribunais locais.

2.1 Fundamentação moral

A presente fundamentação moral dos direitos básicos, dentre os quais se insere o direito ao esgotamento sanitário, como parcela integrante do mínimo existencial, emana dos ensinamentos de Maria Clara Dias, extraídos a partir do conceito de moral apresentado pelo filósofo alemão Ernst Tugendhat¹⁵.

Dias (2004, 112 p.) desenvolve um argumento moral para o reconhecimento dos direitos sociais básicos, sustentando a consideração de um mínimo existencial como um primeiro e necessário passo para uma moral universal e igualitária,

¹⁵ Tal fundamentação moral foi formulada por Maria Clara Dias, no livro *Os direitos sociais básicos: uma investigação filosófica da questão dos direitos humanos*. Coleção Filosofia, nº 177. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004, que se trata da versão para o português da tese de doutorado defendida pela autora, em setembro de 1993, na Universidade Livre de Berlim, sob a orientação de Ernest Tugendhat.

justificando o reconhecimento dos direitos sociais básicos como uma exigência para (i) qualquer pessoa que queira pertencer a uma comunidade moral e (ii) qualquer sistema de governo que erga pretensão moral.

A partir do conceito de moral enquanto “moral do respeito igual e universal”, tal como proposto por Tugendhat, Dias (2004, p. 88-89) leciona que:

Uma identidade moral na sociedade moderna consiste, assim, na identificação com os princípios de uma moral universal e igualitária, ou seja, uma moral que atribua a todos os indivíduos igual valor normativo.

(...)

O conteúdo desta exigência nada mais é do que a consideração à vontade e aos direitos de cada indivíduo. “Uma tal moral é, portanto, universal e igualitária.

Sem sustentar uma concepção transcendente da natureza humana, DIAS fundamenta a garantia de um mínimo existencial como um direito humano. Tornando o conceito de direito humano plausível sob o ponto de vista atual (“direitos humanos são direitos universais”), a autora aponta que a garantia de direitos universais corresponde ao núcleo da moral do respeito igual e universal, configurando, assim, um princípio moral. Nesse sentido, Dias (2004, p. 92) acentua que:

O respeito ao ser humano é o respeito a seus direitos. Os direitos atribuídos a todos os indivíduos são aqueles a que chamamos direitos humanos. O reconhecimento dos direitos humanos é, portanto, uma exigência da moral do respeito universal e uma regra do agir de qualquer indivíduo que queira ser compreendido como integrante da comunidade moral e de todo Estado que erga pretensões morais.

Respeito significa, aqui, o reconhecimento de cada qual enquanto sujeito de direitos. Reconhecer alguém como portador de direitos significa tomar o outro não como mero objeto de nossas obrigações, mas reconhecer nossas próprias obrigações como reflexo de seus direitos. Apenas no âmbito de uma comunidade moral assim definida, pode cada indivíduo reclamar seus direitos como algo independente do arbítrio dos demais.

Os direitos humanos correspondem aos princípios morais, que devem fornecer a garantia de satisfação das condições mínimas para a realização de uma vida digna. Uma vida digna é antes de tudo uma vida em que o indivíduo possa satisfazer suas necessidades básicas. Uma identidade lograda na sociedade moderna supõe um sistema, no qual a satisfação de tais necessidades esteja assegurada. A garantia de satisfação das necessidades básicas de cada um; em outras palavras, o reconhecimento dos direitos humanos é uma exigência da sociedade moral.

Verifica-se, assim, que a fundamentação dos direitos básicos em DIAS está intimamente ligada à ideia de um mínimo existencial, reconhecido pela autora como um princípio moral que corresponde ao núcleo da moral do respeito igual e universal.

Ademais, a partir de uma investigação filosófica do direito de liberdade, DIAS (2004, p. 69-106) conclui que a garantia dos direitos sociais básicos é uma condição ao próprio exercício do direito à liberdade. Com efeito, reconhece os direitos sociais básicos como condição para que os outros direitos básicos possam ser exercidos, conforme verificado na seguinte passagem (DIAS, 2004, p. 105):

A autonomia de um indivíduo é uma parte essencial do seu auto-respeito. Neste sentido, ela é uma necessidade básica do indivíduo. O reconhecimento do direito à liberdade é, assim, uma parte essencial do reconhecimento de cada um como sujeito de direito. Um mínimo existencial é uma condição mínima para que um indivíduo possa exercer sua liberdade. A garantia de direitos Sociais básicos é, assim, uma garantia para a liberdade de cada um. Tal garantia é, no entanto, também, a única possibilidade de contemplar as necessidades básicas daqueles que não possuem autonomia.

A propósito, a opção pela adoção dos ensinamentos propostos por DIAS se dá em função das justificativas não instrumentais para a proteção ao mínimo existencial, que não concebem a sua garantia como um mero pressuposto para a fruição de outros direitos ou persecução de outras finalidades coletivas importantes. A autora parte da premissa de que a satisfação das necessidades materiais básicas de pessoas que não tenham condições de fazê-lo por si próprias é um componente central da ideia de justiça¹⁶. A teoria defendida por Dias não nega que a garantia do mínimo existencial seja vital para a promoção de outros direitos e valores, como autonomia e liberdade, contudo, não condiciona tal garantia aos referidos objetivos. Por isso, é possível afirmar que tal perspectiva sobre o mínimo existencial é independente.

¹⁶ Segundo DIAS (2004, p. 103-104), “o reconhecimento dos direitos básicos do homem representa a garantia de uma noção mínima de justiça que antecede qualquer possível distinção entre os indivíduos”.

No mesmo sentido, em sua obra *Lições sobre Ética*, Tugendhat¹⁷ defende a ideia de que, ao contrário do que preconiza o liberalismo, o fundamento último dos direitos não é a garantia da liberdade, mas o atendimento das necessidades humanas. Para ele, a obsessão com a liberdade tem viés ideológico e parte de premissas equivocadas. Nas suas palavras (TUGENDHAT, 2000, 385-386):

No interior da discussão jurídico-constitucional sobre direitos humanos ou fundamentais o conceito de liberdade exerce tradicionalmente o papel fundamental. A ideologia que estava atrás disso era que o ser humano 'na condição natural' – sem Estado – seria em princípio livre; com a fundação de um Estado ele lhe deu parte de sua liberdade; a tarefa do Estado legítimo consiste em assegurar reciprocamente a liberdade dos indivíduos, conquanto que ela não prejudique a liberdade dos outros. (...) A orientação unilateral a partir da liberdade é, contudo, falsa até para a tradição liberal, porque sobretudo o direito à vida e à integridade física não é um direito de liberdade. Além disso, a idéia de uma condição natural é, visto do ponto de vista moral, um mito ruim, porque ela parte exclusivamente dos adultos que têm condições de providenciar por si mesmos (...). Mas, fundamental para a pergunta pelos direitos que a gente tem somente pode ser o conceito da necessidade (ou interesse). O lugar da liberdade ficaria no ar se ela não fosse uma das necessidades fundamentais do indivíduo a ser reconhecida moralmente, da mesma forma que a necessidade da integridade física, mas também, p. ex., como a necessidade de ajuda, e de educação na fase da infância (...) bem como a necessidade da participação política.

Tugendhat (2000, p. 388) argumenta que fundamentar os direitos sociais apelando apenas à liberdade acaba deixando de fora aquelas pessoas que, por características pessoais, não têm como exercê-la, não pela ausência de condições materiais, mas por suas próprias características.

Ora, a garantia do mínimo existencial é importante para a proteção e promoção da liberdade, mas mesmo em hipóteses em que tais princípios não estão em jogo, ela deve ser assegurada. Não se deve cogitar, por exemplo, em privar do mínimo existencial aqueles indivíduos especialmente vulneráveis, incapacitados para o exercício da autonomia pública ou privada, como as crianças e as pessoas com severa deficiência mental. A extrema vulnerabilidade desses sujeitos parece razão

¹⁷ TUGENDHAT, Ernst. *Lições sobre Ética*. Trad. Róbson Ramos dos Reis et al. 4ª ed. Petrópolis: Editora vozes, 2000.

adicional para a proteção do mínimo existencial, e não o contrário. Isso mostra que o mínimo existencial não é só um instrumento para a consecução de outros fins, mas tem de receber proteção independente.

Neste ponto, vale destacar a lição de Dias (2004, p. 93), ao comentar a questão da autonomia:

Quando o reconhecimento dos direitos humanos se limita ao reconhecimento do direito à liberdade, é eliminada toda e qualquer possibilidade de exigirmos respeito também por aqueles que já não podem dispor, ainda não dispõem ou jamais disporão de autonomia. Entre estes, encontramos pessoas idosas, crianças e deficientes físicos ou mentais. Nos casos em que constatamos a ausência de autonomia, ou seja, em que a pessoa não é capaz de prover seu próprio sustento, a garantia de uma vida digna poderá exigir muito mais da sociedade. No entanto, este não pode ser um argumento a favor da limitação dos direitos humanos à liberdade, mas sim uma indicação de que a carência de autonomia deve ser suprida através do reconhecimento de outros direitos.

Dias (2004, p. 96-97) prossegue aduzindo que o reconhecimento desses direitos sociais básicos necessários à realização de uma vida digna representa uma obrigação de todo o indivíduo que se integre à comunidade e de todo o Estado que erga pretensões morais.

A garantia de determinados bens é parte integrante das condições para que um indivíduo possa desfrutar de uma vida digna. Quando a garantia destes bens é compreendida como um direito, ou seja, como um direito básico do indivíduo, então ela pode ser demandada sem que, com isso, o indivíduo se envergonhe ou tenha sua auto-estima abalada. Uma vida digna pressupõe um certo grau de integridade física e psicológica que é colocado em risco quando são suprimidas a autonomia e a garantia de um mínimo existencial. O reconhecimento dos direitos sociais básicos não é, portanto, um favor quer do Estado, quer de alguns indivíduos, mas sim uma obrigação de todo indivíduo que se compreenda como integrante da comunidade moral e de todo Estado que erga pretensões morais. Ele é uma expressão do respeito a cada indivíduo como sujeito de direitos.

Com efeito, é possível dizer que os direitos sociais que compõem esse núcleo denominado mínimo existencial deve ser reconhecido pelo Estado, que deverá proporcionar ao titular do direito condições materiais para uma vida digna, sob pena de ser afetada a própria legitimidade do poder estatal.

Atenta a uma necessidade de ampliação do rol de direitos sociais ao longo do tempo, com o fim de atender às novas exigências sociais para realização de uma vida digna, Dias (2004, p. 93-94) apresenta o conceito de direitos sociais básicos:

Quando elegemos como ponto de partida a moral do respeito universal, então nos comprometemos em considerar todo ser humano como objeto de respeito. O respeito a cada ser humano supõe o reconhecimento de suas necessidades básicas. Somente a atribuição de direitos sociais pode garantir a satisfação de tais necessidades e, por conseguinte, fornecer a todos os indivíduos as condições mínimas para a realização de uma vida digna. Por direitos sociais básicos devemos, portanto, compreender tanto os direitos relacionados à educação, formação profissional, trabalho etc. como o direito à alimentação, moradia, assistência médica e a tudo aquilo que, no decorrer do tempo, puder ser reconhecido como parte integrante da nossa concepção de vida digna. Este é o caso, nos últimos anos, dos direitos que concernem à demanda por um meio ambiente saudável.

Especificamente em relação ao direito de esgotamento sanitário, enquanto parcela dos serviços de saneamento, cabe observar que a contaminação e poluição das águas que servem de abastecimento para as populações está diretamente associada ao comprometimento da saúde humana, com interferência direta nas condições de uma vida digna, conforme já indicado no capítulo anterior.

Por outro lado, a proteção ambiental encontra-se diretamente relacionada à garantia dos direitos sociais básicos, já que o gozo destes direitos depende de condições ambientais favoráveis, o que envolve, evidentemente, a existência de esgotamento sanitário.

Assim, à luz da argumentação moral apresentada nesta seção, não resta dúvida de que o direito ao esgotamento sanitário integra o rol dos direitos sociais básicos necessários à satisfação de condições mínimas para a realização de uma vida digna, sendo considerando, portanto, um direito integrante do mínimo existencial.

2.2 Fundamentação jurídica

2.2.1 O conceito jurídico de mínimo existencial

Nesta seção, o conceito de mínimo existencial é extraído da doutrina dos principais constitucionalistas brasileiros que se dedicam ao tema.

O primeiro ensaio dedicado ao conceito de *mínimo existencial* publicado no Brasil foi escrito por Ricardo Lobo Torres, pouco tempo após o advento da Constituição de 1988, na Revista de Administrativo¹⁸. Nesta pioneira contribuição, Torres (1989, p. 20-49) definiu o *mínimo existencial* como “um direito às condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto da Intervenção do Estado e ainda exige prestações estatais positivas”.

Contudo, é cediço que o *mínimo existencial* começou a ser lapidado originariamente na Jurisprudência do Tribunal Constitucional da Alemanha, quando se reconheceu a existência de um direito subjetivo implícito aos recursos materiais mínimos à garantia de uma existência humana digna.¹⁹

Recentemente, no Brasil, vários autores do ramo do Direito passaram a se dedicar sobre o tema, mas seria ousadia afirmar que o mínimo existencial atingiu sua consolidação no sistema brasileiro. Pelo contrário, percebe-se que ainda se encontra em evolução, tanto no que diz respeito à sua conceituação, quanto no que se refere às prestações incondicionais à dignidade humana.

A propósito, de acordo com Ana Paula de Barcellos, os recursos públicos disponíveis deverão ser aplicados *prioritariamente* no atendimento de fins

¹⁸ Torres, Ricardo Lobo. “O Mínimo Existencial e os Direitos Fundamentais”, in Revista de Direito Administrativo, nº 177, 1989, p. 20-49.

¹⁹ Sarlet, Ingo Wolfgang. “A eficácia dos direitos fundamentais”, 8ª edição, Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2007, p. 339-340.

considerados essenciais pela Constituição, bem como de seus objetivos fundamentais, sendo necessário identificar quais são as prioridades apontadas pela Lei Maior²⁰.

Por ser a dignidade da pessoa humana o valor fundamental da República Federativa do Brasil, conclui a autora que os direitos sociais que representam o núcleo material da dignidade deverão possuir *prioridade* na destinação orçamentária. Esse núcleo - que é chamado de mínimo existencial - deverá ser efetivado pelo Estado, entregando ao titular do direito condições materiais para uma existência digna, sob pena de se afetar a legitimidade do poder estatal. Portanto, primeiro deve se proceder à aplicação dos recursos conforme as prioridades definidas na Constituição, que integram o núcleo material da dignidade humana, chamado de mínimo existencial, enquanto os direitos sociais que não compõem esse núcleo estariam sujeitos aos recursos remanescentes e dependentes das deliberações políticas²¹.

Contudo, o conceito de mínimo existencial merece alguns esclarecimentos. Trata-se de conceito emprestado, como tantos outros, da dogmática constitucional alemã, basicamente em razão da não positivação de direitos sociais, econômicos e fundamentais pelo texto constitucional daquele país. Como nos noticia Krell (2002, p. 61), a Corte Constitucional alemã extraiu o direito a um 'mínimo de existência' do princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, I, da Lei Fundamental) e do direito à vida e à integridade física, mediante interpretação sistemática junto ao princípio do Estado Social (art. 20, I, da LF). Assim, a Corte determinou um aumento

²⁰ BARCELLOS, Ana Paula de. Educação, Constituição, Democracia e Recursos Públicos. *Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro*, v. 12, Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2003.

²¹ BARCELLOS (2003, p. 47-49).

expressivo do valor da “ajuda social (*Sozialhilfe*)” valor mínimo que o Estado está obrigado a pagar a cidadãos carentes.

Note-se que a jurisprudência do STF já utilizou o mínimo existencial como critério para garantir a efetividade de direitos sociais, assentando que, embora não caiba, *prima facie*, ao Judiciário a formulação e implementação de políticas públicas, é possível interferir nelas se a Administração Pública comprometer a eficácia e a integridade dos direitos individuais e coletivos constitucionalmente consagrados²².

2.2.2 A reserva do possível

Krell (2002, p. 53-54), em seu estudo sobre a justiciabilidade dos direitos sociais, faz uma crítica da transposição do conceito de reserva do possível da jurisprudência e doutrina alemãs para a realidade constitucional brasileira, que tem características tanto normativas como sócio-econômicas totalmente distintas, tecendo considerações contundentes a respeito:

(...) parece difícil que um ente público não possa conseguir ‘justificar’ sua omissão social perante critérios de política monetária, estabilidade, contenção de gastos, as exigências financeiras dos diferentes órgãos (Assembléias Legislativas, Tribunais de Justiça, Tribunais de Contas, etc.). Resta observar que não se trata definitivamente de ‘conferir certo caráter messiânico ao texto constitucional’, mas simplesmente de levá-lo a sério.

(...)

Pensando bem, o condicionamento da realização de direitos econômicos, sociais e culturais à existência de ‘caixas cheias’ do Estado significa reduzir a sua eficácia a zero; a subordinação aos ‘condicionantes econômicos’ relativiza sua universalidade, condenando-os a serem considerados ‘direitos de segunda categoria’. Num país com um dos piores quadros de redistribuição de renda do mundo, o conceito da ‘redistribuição’ (*Umverteilung*) de recursos ganha uma dimensão completamente diferente.

Deste modo, para Krell (2002, p. 54), “a discussão europeia sobre os limites do Estado Social e a redução de suas prestações e a contenção dos respectivos

²² ADPF 45/DF e RE nº 436.996/SP – Relator Ministro Celso de Mello.

direitos subjetivos não pode absolutamente ser transferida para o Brasil, onde o Estado Providência nunca foi implantado.”

Afirma ele, ainda (KRELL, 2002, p. 53-54):

Temos certeza de que quase todos os doutrinadores do Direito Constitucional alemão, se fossem inseridos na mesma situação sócio-econômica de exclusão social com a falta das condições mínimas de uma existência digna para uma boa parte do povo, passariam a exigir com veemência a interferência do Poder Judiciário, visto que este é obrigado a agir onde os outros Poderes não cumprem as exigências básicas da Constituição (direito à vida, dignidade humana, Estado Social).

Ademais, se a repercussão em matéria orçamentária, tal como ocorre com a reserva do possível, fosse limite intransponível para as decisões judiciais, é evidente que toda a legislação e arrecadação tributárias seriam insuscetíveis de controle de constitucionalidade e de legalidade, pois, toda vez que o Judiciário decide que uma lei tributária que institui ou aumenta tributo é inconstitucional ou que um ato arrecadatário da administração tributária é ilegal, restam diminuídas as fontes de receitas orçamentárias.

Ora, a reserva do possível pode e deve ser considerada nos precisos termos em que o Tribunal Constitucional alemão inicialmente formulou o conceito: “**aquilo que se deve razoavelmente esperar do Estado**”, o que, evidentemente, varia no tempo e no espaço, mas funciona como um limite – que pode e deve existir – das expectativas dos indivíduos em relação à contribuição do Estado para sua realização existencial.

Realmente, o desenvolvimento de ações positivas ocasiona reflexos orçamentários vultosos na Administração Pública, principalmente pela necessidade de o Estado realizar políticas públicas que venham a garantir a efetivação dos direitos sociais insculpidos na Constituição. Nesse sentido, tornou-se comum a fala entre os gestores públicos de que os recursos são finitos e escassos. E diante disto,

o principal fundamento daqueles que criticam o reconhecimento e a efetivação do mínimo existencial é o argumento da reserva do possível.

Todavia, a exaustão da capacidade orçamentária apresentada como meio de frustrar a proteção dos direitos fundamentais é reflexo de trágicas escolhas políticas sobre o que terá prioridade na emissão dos recursos.

Nesse sentido, assim analisa Flávio Galdino²³:

O que verdadeiramente frustra a efetivação de tal ou qual direito reconhecido como fundamental não é a exaustão de um determinado orçamento, é a opção política de não se gastar dinheiro com aquele mesmo “direito”. A compreensão dos custos como meios de promoção dos direitos, e a observação empírica de que tais meios são insuficientes para atender a todas as demandas, leva necessariamente à conclusão de que não é propriamente a ‘exaustão da capacidade orçamentária’ que impede a realização de um determinado direito. O argumento da ‘exaustão orçamentária’ presta-se unicamente a encobrir as trágicas escolhas que deixaram de fora do universo do possível a tutela de um determinado ‘direito’.

No mesmo sentido, sobre a má administração dos recursos existentes, Gustavo Amaral afirma que “dizer que se gasta muito e se obtém pouco é uma maneira mais gentil de dizer que milhares, talvez milhões de pessoas são privadas de serviços básicos não por carência de recursos, mas por má alocação”.²⁴

Com efeito, verifica-se que a cláusula de reserva do possível, tal como concebida no Brasil (escassez de recursos), é inaplicável ao mínimo existencial, entendimento o qual será confirmado na análise de acórdãos feita no Capítulo 4.

²³ GALDINO, Flávio. O custo dos direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo. *Legitimação dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 214.

²⁴ AMARAL, Gustavo. *Direito, Escassez & Escolha*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 184.

3. DIREITOS COLETIVOS

3.1 Considerações Iniciais

No capítulo anterior, verificou-se, a partir do referencial de Maria Clara Dias, que os direitos sociais básicos possuem uma perspectiva moral independente, intimamente ligada à ideia de um mínimo existencial, reconhecido como um princípio moral que corresponde ao núcleo da moral do respeito igual e universal. Essa dimensão moral coletiva atribuída aos direitos sociais básicos é claramente verificada em Dias (2004, p. 101):

Quando o indivíduo ergue pretensão a direitos morais, não pretende apenas que os demais tomem seus direitos em consideração, mas ainda que se sintam coletivamente obrigados a protegê-los. Ele pretende, portanto, que a seus direitos morais correspondam direitos legais. Deste modo, o reconhecimento de direitos universais é associado a uma obrigação moral coletiva de constituição de uma instância legal que lhes forneça garantia. Tal instância é o estado de direito. A tarefa do Estado se vê, assim, definida pela comunidade moral e associada aos direitos básicos de cada qual.

Com efeito, no presente capítulo, é abordada a categoria jurídica que mais se aproxima do reconhecimento, em concreto, dos direitos sociais básicos, tal como concebido por Dias (2004, 112 p.), aproximando-se, assim, os direitos coletivos, na sua dimensão jurídica, dos direitos básicos, na sua dimensão moral.

O direito ao saneamento se insere no rol dos direitos sociais fundamentais intimamente ligados à proteção ambiental, à saúde e à manutenção da vida com qualidade, possuindo, assim, caráter difuso ou transindividual, por ser de interesse de toda a coletividade. Neste sentido, Delpupo (2015, p.75) acentua que “o saneamento básico se consagrou como uma manifestação da saúde enquanto problema coletivo”.

Logo, para adentrarmos no tema da tutela jurídica coletiva do direito ao saneamento, antes se faz necessária uma breve explanação sobre a temática dos direitos coletivos no ordenamento jurídico brasileiro, com o fim de apresentar o leitor a elementos mínimos da técnica jurídica, necessários à melhor compreensão da análise de julgados feita no Capítulo 4 do presente estudo.

A definição legal dos interesses e direitos coletivos consta do artigo 81, parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei nº 8.078/1990):

Art. 81, parágrafo único, CDC. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

A partir da dicção do mencionado dispositivo legal, constata-se que os direitos coletivos *lato sensu* ou transindividuais, no sentido jurídico, constituem um gênero que se divide em três espécies, ordenadas no parágrafo único do art. 81 do CDC, a saber: I - os direitos difusos; II - os direitos coletivos em sentido estrito; e III - os direitos individuais homogêneos.

O primeiro inciso do referido dispositivo legal trata dos denominados “direitos coletivos em sentido amplo”, metaindividuais, de índole indivisível; ao passo que o segundo inciso abarca os chamados “direitos coletivo em sentido estrito”. A diferença é que nos interesses difusos os titulares são pessoas indeterminadas e indetermináveis porquanto ligadas por meras circunstâncias de fato, enquanto nos coletivos em sentido estrito os titulares formam um grupo determinável em razão da existência de relação jurídica prévia.

Nos interesses difusos não há possibilidade de determinar com precisão os titulares do direito violado, justamente em virtude na inexistência de relação jurídica base preexistente entre si ou com a parte contrária, ao contrário dos interesses coletivos em sentido estrito.

A sua natureza indivisível decorre do bem jurídico lesado, pois basta uma única ofensa para prejudicar uma coletividade, ao passo que a reparação ou inibição do dano a todos beneficiará.

Com relação ao terceiro inciso do aludido dispositivo legal, cabe observar que os interesses ou direitos individuais homogêneos são aqueles titularizados por um grupo já determinado ou determinável, sendo apenas formalmente coletivos para fins de proteção, ou seja, são morfologicamente individuais, mas com tutela coletiva.

A semelhança entre os direitos coletivos em sentido estrito e os individuais homogêneos está na determinabilidade dos titulares dos direitos, em face da existência de relação jurídica que possibilita essa identificação. Todavia, o traço diferencial está na indivisibilidade do bem jurídico lesado, presente nos direitos coletivos em sentido estrito, o que não ocorre com os homogêneos.

No entanto, em muitos casos, é comum a confusão entre os direitos coletivos em sentido estrito e os individuais homogêneos, uma vez que em ambos há um grupo identificável titular do direito, sendo necessário analisar a causa de pedir e o pedido da ação coletiva para a correta classificação e aplicação do regime jurídico adequado.

No caso deste último (interesses individuais homogêneos), o vínculo jurídico que nasce da lesão é individualizável para cada um dos prejudicados, seja em ação individual, seja na liquidação de eventual sentença coletiva.

3.2 Tutela Jurisdicional Coletiva

Como visto no Capítulo inicial deste estudo, o saneamento está diretamente ligado a questões de saúde pública e de meio ambiente, integrando, portanto, o âmbito normativo desses direitos fundamentais, através de uma interpretação extensiva do direito fundamental à saúde, mas, principalmente, do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado.

Portanto, em termos legais, o tratamento jurídico atribuído ao direito à saúde e à garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado é estendido ao direito social fundamental ao saneamento.

Com efeito, é certo dizer que o “saneamento ambiental” (que engloba o saneamento básico), ou simplesmente saneamento, é tutelado simultaneamente nas esferas civil, administrativa e criminal, conforme previsto no § 3º, do artigo 225, da CRFB, inexistindo *bis in idem*, pois essas instâncias, em regra, são independentes, salvo as expressas exceções legais.

Enquanto na esfera penal e administrativa não se exige necessariamente dano para ocorrência de violação das regras jurídicas, a exemplo da previsão de infrações administrativas e penais de perigo, na área civil a reparação pressupõe degradação ambiental que gere um dano ao ambiente, sendo imprescindível a presença de instrumentos processuais para a realização dessa proteção, conquanto seja desejável o manejo da indenização com função preventiva e sancionatória dos danos ambientais, e não simplesmente reparatória, como ocorre expressamente em outros ordenamentos jurídicos.

Este dano poderá ter duas vertentes, uma patrimonial e outra extrapatrimonial, pois, ao mesmo tempo em que afetará o património pecuniário de

uma ou algumas pessoas, lesará a preservação do meio ambiente, prejudicando a coletividade, pois todos têm o direito fundamental difuso ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (o que inclui, frise-se, o saneamento).

No campo processual civil, cabe ao Estado, em sentido amplo, por meio do Poder Judiciário, exercer a jurisdição, através dos órgãos judiciais que aplicam o direito ao caso concreto, compondo os eventuais litígios, tendo em vista que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito", nos moldes do artigo 5º, XXXV, da CRFB, que contempla o princípio do monopólio da jurisdição ou da inafastabilidade do controle judiciário.

Assim, não é crucial que haja lesão a direito para provocar o poder Judiciário, bastando a mera ameaça concreta de perigo, cabendo ao julgador, neste caso, conceder uma tutela jurisdicional preventiva, em especial a inibitória do dano ambiental, diretamente compatível com os princípios da Prevenção e da Precaução. Contudo, essa jurisdição precisa ser provocada, o que é feito por meio da ação, que é definida por Theodoro Júnior (1999, p. 51) "como um direito público subjetivo exercitável pela parte para exigir do Estado a obrigação da tutela jurisdicional, pouco importando seja esta de amparo ou desamparo à pretensão de quem o exerce".

Por sua vez, a ação é exercitada por meio de um processo, que funciona como instrumento da jurisdição, configurado por uma série de atos concatenados praticados pelas partes, por terceiros e pelo julgador, visando à entrega da prestação jurisdicional.

Destarte, na esfera de proteção ao saneamento ambiental, a ação tem a natureza jurídica de garantia fundamental, podendo ser individual ou coletiva, tendo o propósito de realizar primordialmente o direito social fundamental ao saneamento,

como extensão do direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, previsto na cabeça do artigo 225 da CRFB, que possui caráter transindividual.

Qualquer pessoa prejudicada por uma conduta humana poluidora poderá ingressar em juízo para postular uma reparação civil, patrimonial ou moral. Entrementes, é preciso demonstrar a violação do direito subjetivo por parte do poluidor, direto ou indireto, que causou a degradação ambiental.

Outrossim, é mais interessante que a pessoa interessada se adiante à ocorrência do dano e ingresse com uma ação preventiva a fim de evitar o prejuízo ao meio ambiente – pois, em regra, o dano ambiental é irreparável em espécie – buscando a tutela específica por meio da cominação de obrigação de fazer, não fazer ou entregar coisa certa distinta de dinheiro.

Por se tratar de ação individual, em regra as normas do Código de processo Civil serão aplicadas irrestritamente, exceto no que não for compatível com a necessidade de manter, ainda que através de ações de saneamento, o equilíbrio ambiental, que é um direito indisponível.

Essa ação poderá ser individual ou coletiva, chamando a atenção nesta última hipótese para a ação popular e a ação civil pública, que serão estudadas a seguir.

3.2.1 O processo coletivo

Segundo Didier Jr. e Zaneti Jr. (2009, p. 43), assim é conceituado o processo coletivo:

Além do interesse público primário são características principais do processo coletivo:

- a) A legitimação para agir;
- b) A afirmação de uma situação jurídica coletiva: direito coletivo *lato sensu*, no pólo ativo (ação coletiva ativa), ou *dever ou estado de sujeição coletivos lato sensu*, no pólo passivo (ação coletiva passiva);
- c) A extensão subjetiva da coisa julgada.

Nesse sentido, conceitua-se processo coletivo como aquele instaurado por ou em face de um legitimado autônomo, em que se postula um direito coletivo lato sensu ou se afirma a existência de uma situação jurídica coletiva passiva, com o fito de obter um provimento jurisdicional que atingirá uma coletividade, um grupo ou um determinado número de pessoas.

Conforme destacam os mencionados autores, “as ações coletivas são tendentes a fomentar a participação democrática. Ocorre, por meio delas, uma democracia pontuada, exercida através do Poder Judiciário” (Didier Jr. e Zaneti Jr., 2009, p. 45).

Existem diversos procedimentos legais criados para servir às causas coletivas: a ação popular, a ação civil pública, o mandado de segurança coletivo, a ação de improbidade administrativa, etc. Todavia, em se tratando de causas coletivas envolvendo questões de saneamento, é comum a utilização da ação popular ou da ação civil pública, a depender da parte legitimada para a propositura da ação (conforme ainda será tratado neste capítulo), razão pela qual somente estas duas ações foram abordadas no presente estudo²⁵.

A Lei nº 7.347/85, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, denominada Lei da Ação Civil Pública – LACP, dispõe, em seu artigo 1º, que todos os interesses/direitos difusos ou coletivos em sentido estrito poderão ser tutelados por meio da ação civil pública.

O artigo 21 da LACP prevê que se aplicam à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor – CDC. De outro lado, o art. 90 do CDC prevê a aplicação das normas do Código de Processo Civil – CPC e da LACP,

²⁵ Além desta razão de ordem prática e de técnica processual, outras ações coletivas não foram abordadas no presente estudo porque, durante a fase de pesquisa dos julgados abordados no Capítulo 4, não foram localizados outros tipos de ações coletivas envolvendo esgotamento sanitário, mas somente ações populares e ações civis públicas.

inclusive no que respeita ao inquérito civil, naquilo que não contrariar suas disposições, às ações previstas no código consumerista para defesa do consumidor em Juízo.

Com efeito, ao estipularem a aplicação entre si, os artigos 90 do CDC e 21 da LACP revelam a existência de um microssistema de tutela coletiva no ordenamento jurídico brasileiro. Ademais, entorno deste núcleo jurídico-processual constituído pelo CDC e pela LACP gravitam outras leis, como a Lei da Ação Popular – LAP, a Lei que disciplina o Mandado de Segurança Individual e Coletivo – LMS, o Estatuto do Idoso e o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

Tecnicamente, não há aplicação subsidiária de uma lei em sobre a outra, e sim a aplicação integrada de cada um dos componentes desse microssistema jurídico-processual voltando à defesa dos direitos coletivos em sentido amplo. No que for compatível, seja a ação popular, a ação civil pública, a ação de improbidade administrativa e mesmo o mandado de segurança coletivo, aplica-se o Título III do CDC. Desta forma, pelo menos para as finalidades práticas que se impõem, criou-se um microssistema processual para as ações coletivas.

Assim, em que se pese a ausência de um código processual de tutela coletiva no Brasil, mesmo após a recente revisão do Código de Processo Civil Brasileiro, com a edição da Lei nº 13.105, de 16/03/2015 – CPC, o fato é que, após a edição do CDC, a existência do referido microssistema de tutela coletiva é reconhecido de forma pacífica entre os juristas brasileiros²⁶.

²⁶ Cf. Antônio Gidi em *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*, São Paulo: Saraiva, 1995, p. 77 e Hermes Zaneti Júnior, em *Mandado de segurança coletivo: aspectos processuais controvertidos*, Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2001, p. 53, dentre outros.

No mesmo sentido aponta a jurisprudência dos Tribunais Superiores, conforme verificado no seguinte acórdão da lavra do Ministro Luiz Fux:²⁷

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. 1. A probidade administrativa é consectário da moralidade administrativa, anseio popular e, a fortiori, difuso. 2. A característica da ação civil pública está, exatamente, no seu objeto difuso, que viabiliza mutifária legitimação, dentre outras, a do Ministério Público como o mais adequado órgão de tutela, intermediário entre o Estado e o cidadão. (...) 8. A lei de improbidade administrativa, juntamente com a lei da ação civil pública, da ação popular, do mandado de segurança coletivo, do Código de Defesa do Consumidor e do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Idoso, compõem um microsistema de tutela dos interesses transindividuais e sob esse enfoque interdisciplinar, interpenetram-se e subsidiam-se. (...) Torna-se, pois, indiscutível a adequação dos pedidos de aplicação das sanções previstas para ato de improbidade à ação civil pública, que se constitui nada mais do que uma mera denominação de ações coletivas, às quais por igual tendem à defesa de interesses meta-individuais. Assim, não se pode negar que a Ação Civil Pública se trata da via processual adequada para a proteção do patrimônio público, dos princípios constitucionais da administração pública e para a repressão de atos de improbidade administrativa, ou simplesmente atos lesivos, ilegais ou imorais, conforme expressa previsão do art. 12 da Lei 8.429/92 (de acordo com o art. 37, § 4º, da Constituição Federal e art. 3º da Lei n.º 7.347/85)" (Alexandre de Moraes in "Direito Constitucional", 9ª ed. , p. 333-334) 10. Recurso especial desprovido. **(REsp 510.150/MA, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/02/2004, DJ 29/03/2004, p. 173)**

3.2.1.1 Ação popular

3.2.1.1.1 Definição

A ação popular é um instrumento judicial que possibilita ao cidadão o controle da legalidade dos atos e contratos administrativos considerados ilegais, ilegítimos ou ilícitos, e lesivos ao patrimônio público, histórico, cultural ou ambiental, previsto no artigo 5º, inciso LXXIII, da CRFB e regulamentado pela Lei 4.717/1965.

Nas palavras de Oliveira (2015, p. 792):

²⁷ Acórdão disponível em <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201400785177&dt_publicacao=09/12/2014> Acessado em 09/07/16.

Ação popular é a ação constitucional que pode ser proposta por todo e qualquer cidadão com o objetivo de invalidar atos e contratos administrativos considerados ilegais e lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Para Carvalho Filho (2011, p. 964) a “ação popular é definida como a garantia de nível constitucional que visa à proteção do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente”.

Consiste, assim, na possibilidade de o membro da coletividade, mais precisamente o cidadão no pleno gozo dos seus direitos políticos, invocar a tutela jurisdicional no intuito de preservar os interesses coletivos, tais como o patrimônio público material e o imaterial, solicitando a anulação de ato lesivo ao erário ou à entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Revela-se como forma de participação do cidadão na vida pública uma vez que lhe dá a oportunidade de exercer diretamente a função fiscalizadora, que, em regra, é realizada através de seus representantes nas Casas Legislativas e do MP no exercício da função de fiscal da Lei.

Cabe frisar que a ação popular possui duas espécies, podendo ser preventiva, quando for ajuizada antes da efetivação dos efeitos ofensivos, ou repressiva, quando o intuito da propositura da ação é anular os atos lesivos, conseguir o ressarcimento dos danos ocasionados e a recomposição do patrimônio público lesado.

Logo, a nomenclatura da “ação popular deriva do fato de atribuir-se ao povo, ou a parcela dele, legitimidade para pleitear, por qualquer de seus membros, a tutela jurisdicional de interesse que não lhe pertence *uti singuli*, mas sim à coletividade” (SILVA, 2008, p. 462).

3.2.1.1.2 Objeto

A ação popular tem por objetivo o estabelecido no artigo 5º, inciso LXXIII, da CRFB, qual seja, anular os atos e contratos, ilegais e lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Em regra, são objeto da Ação Popular os atos administrativos, entretanto, as omissões administrativas, desde que lesivas aos interesses tutelados pela Ação Popular, também podem ser objeto da demanda.

Vale destacar o entendimento de que é imprescindível a comprovação por parte do autor da ilegalidade e da lesividade, real ou presumida, aos bens tutelados pela ação popular. A ilegalidade, no caso, precisa ser considerada em seu sentido amplo para abranger toda e qualquer violação ao ordenamento jurídico, inclusive no que diz respeito às regras e princípios.

Já o requisito da lesividade fica mais evidente em relação à moralidade administrativa. Nesse sentido, Mancuso (2001, p. 100) defende que a Constituição erigiu a moralidade administrativa a fundamento autônomo para a propositura da ação popular. Em suas palavras, “(...) se a causa da ação popular for um ato que o autor reputa ofensivo à moralidade administrativa, sem outra conotação de palpável lesão ao erário, cremos que em princípio a ação poderá vir a ser acolhida, em restando provada tal pretensão (...)”.

Tem-se, portanto, que o pedido formulado na ação popular será a anulação do ato ilegal e lesivo, bem como a condenação dos responsáveis ao pagamento de indenização de acordo com o estabelecido no artigo 11 da Lei nº 4.717/1965.

3.2.1.1.3 Competência

Diferentemente dos demais remédios constitucionais, a ação popular não possui regras de competência ditadas pela CRFB, tampouco foi estabelecida a partir do reconhecimento de foro por prerrogativa ou exercício de função para algumas autoridades. Em respeito à determinação do artigo 5.º da Lei nº 4717/1965, as regras de fixação de competência na Ação Popular serão determinadas conforme a origem do ato impugnado.

Isto significa dizer que, em se tratando de Ação Popular em face de ato administrativo emanado de entidade estatal, a competência será da Justiça Estadual ou da Federal, conforme a própria entidade seja federal ou estadual ou municipal. Não obstante o ato lesivo provenir de alguma das autoridades sujeitas à jurisdição dos Tribunais, sempre será parte na ação a própria pessoa jurídica a que pertence o autor do ato ilegal ou lesivo.

Desta forma, a ação deverá tramitar nos juízos de primeira instância da Justiça Federal ou da Justiça Estadual, conforme a origem do ato impugnado. A competência será do órgão judicial de primeiro grau, ainda que a entidade esteja submetida à jurisdição originária do STF, ressalvadas somente as hipóteses previstas nas alíneas *f* e *n*, inciso I, art. 102, da CRFB.

3.2.1.1.4 Legitimidade ativa e passiva

A legitimidade ativa da ação popular é determinada pela Constituição Federal e recai sobre o cidadão (somente pessoa natural). Assim, a ação popular somente poderá ser proposta por aquele que possui capacidade eleitoral ativa, ou seja, o

eleitor com as obrigações eleitorais em dia, devendo tal condição ser demonstrada pela juntada aos autos do seu título de eleitor ou documento que lhe corresponda.

Não poderão figurar no polo ativo da ação popular, os estrangeiros, ressalvados os portugueses equiparados (artigo 12, § 1º, da CRFB), ainda que residentes no território nacional, os apátridas, as pessoas jurídicas, em respeito à súmula nº 365 do STF, os brasileiros que estejam com seus direitos políticos suspensos ou perdidos, nos termos do artigo 15 da Constituição Federal e o Ministério Público.

Em relação ao Ministério Público, vale informar que a impossibilidade de figurar no polo ativo como autor da ação decorre de seu inequívoco não enquadramento no conceito de cidadão.

Cumprе assinalar, contudo, que o Ministério Público atuará na ação como *custos legis* (fiscal da lei), a fim de assegurar que o processo tramite regularmente. Nesse sentido, deverá acompanhar a ação, zelando pela produção das provas e promovendo a responsabilidade, civil ou criminal, dos que nela incidirem, sendo-lhe vedado, em qualquer hipótese, assumir a defesa do ato impugnado ou dos seus autores, conforme estabelecido no artigo 6º, § 4º, Lei nº 4.717/1965.

Por outro lado, apesar de não gozar de legitimidade ativa, pode ser que o Ministério Público assuma o polo ativo da Ação Popular, caso o autor desista ou abandone a causa (art. 9º, da Lei nº 4.717/1965). Ademais, caso decorridos 60 (sessenta) dias da publicação da sentença condenatória de segunda instância, o autor ou terceiro não promova a respectiva execução, deverá o representante do Ministério Público promover, nos 30 (trinta dias) seguintes, a respectiva execução, sob pena de falta grave, na forma do art. 16 da Lei nº 4.717/1965.

Quanto à legitimidade passiva, a ação normalmente será proposta em face das pessoas jurídicas de direito público, cujo patrimônio se procura proteger, bem como suas entidades autárquicas e quaisquer outras pessoas jurídicas que sejam subvencionadas pelos cofres públicos, de acordo com artigo 1º da Lei nº 4.717/1965.

De igual forma, serão sujeitos passivos da ação popular os responsáveis pelo ato lesivo, mais precisamente as autoridades diretamente responsáveis pelo ato impugnado, administradores e demais funcionários, bem como os beneficiários diretos do ato ou contrato lesivo.

Percebe-se que o legislador pretendeu introduzir no polo passivo do processo todos aqueles que, de alguma forma, sejam responsáveis pelas lesões aos bens tutelados. Assim, igualmente terão legitimidade passiva e figurarão no rol dos réus da ação popular, a pessoa jurídica de onde originou o ato, os servidores, de qualquer nível, que de algum modo tenham contribuído para a lesão e os terceiros beneficiários diretos do ato lesivo.

Nesse ponto, vale destacar a peculiaridade no rito da ação popular quanto à legitimidade passiva, já que nesta se verifica a possibilidade de a pessoa jurídica ré deixar de contestar a ação e atuar ao lado do autor, quando tal posição atender ao interesse público, conforme preceitua o artigo 6º, §3º, Lei nº 4.717/1965, fenômeno processual ao qual se intitula “intervenção móvel”.

3.2.1.1.5 Alcance da coisa julgada

Os efeitos da sentença que julga procedente a ação popular serão a invalidação do ato lesivo ao patrimônio público, a condenação das autoridades, dos administradores, dos funcionários e dos beneficiários, que arcarão com o

ressarcimento ao erário público dos danos e das perdas. Todos estes efeitos serão *erga omnes*, portanto, oponíveis contra todos e não apenas restritos às partes da ação popular.

Em termos processuais, na ação popular a coisa julgada se opera *secundum eventus litis*, ou seja, de acordo com o resultado do julgamento. Assim, se a ação for julgada procedente ou improcedente por ser infundada, produzirá efeito de coisa julgada oponível *erga omnes*, valendo, portanto, contra todos, e não só para as partes em litígio, desde que o julgamento se dê com convicção quanto à prova.

A justificativa para a aplicação do efeito *erga omnes* nas situações descritas advém da circunstancia de que, se o ato for reconhecido como válido ou lesivo, o será não só para as partes do processo, como também para as demais pessoas. O ato ou é válido ou é lesivo para todos. Não pode sê-lo para alguns e não o ser para outros.

No entanto, se a improcedência se der pela produção deficiente de provas, haverá apenas a coisa julgada formal, podendo qualquer cidadão intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova, já que não se terá analisado o mérito da ação, com fulcro no artigo 18 da Lei nº 4.717/1965, restando fortalecida, desta forma, a tutela dos bens objeto da ação popular.

3.2.1.2 Ação Civil Pública

3.2.1.2.1 Definição

Expressamente consagrada no texto constitucional, a ação civil pública é um instrumento processual do qual o Ministério Público, e outras entidades legitimadas,

podem se valer para efetivar a defesa de interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Tem por objetivo promover a responsabilização por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico ou a qualquer outro interesse coletivo ou interesse difuso.

Segundo a lição de Carvalho Filho (Op. cit., p. 979), “ação civil pública é o instrumento judicial adequado à proteção dos interesses coletivos e difusos”.

Para Oliveira (Op. cit., p. 796):

A ação civil pública é o instrumento processual que tem por objetivo prevenir ou reprimir danos causados a qualquer interesse difuso ou coletivo. Não se trata, portanto, de mecanismo de controle exclusivamente da Administração, mas, sim, dos interesses coletivos em sentido amplo de toda a sociedade.

A ação civil pública foi estabelecida pela Lei 7.347/85, sendo disciplinada pela mesma lei e pelos dispositivos processuais do CDC, que juntos compõem um sistema processual integrado, conforme visto anteriormente. Subsidiariamente, aplicam-se à ACP as disposições do Código de Processo Civil – CPC, no que couber.

Note-se que a Lei nº 7.347/1985, embora nascida sob a égide da Constituição anterior, foi devidamente recepcionada pela CRFB de 1988, e apesar de a ACP não estar elencada no artigo 5º da CRFB, e sim no seu artigo 129, inciso III, é considerada garantia constitucional, protegida, pois, como cláusula pétrea, em respeito ao artigo 60, § 4º, CFRB.

3.2.1.2.2 Objeto

A ação civil pública pode ter por objeto qualquer tipo de provimento jurisdicional, isto é, qualquer tipo de medida judicial adequada a proteger os

interesses por ela veiculados. Neste ponto, vale ressaltar que, apesar de ser possível extrair-se do art. 3º da Lei 7.347/85 conclusão mais limitada, a possibilidade da utilização de provimentos jurisdicionais de qualquer natureza mostrou-se inequívoca com o advento no disposto no artigo 83 do CDC.

O objeto da ação civil pública é a proteção integral de qualquer espécie de interesse coletivo, como por exemplo, o meio ambiente, consumidor, ordem econômica, livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Nesse sentido, é oportuna a classificação de Oliveira (Op. cit., p. 798):

Os direitos ou interesses coletivos em sentido amplo podem ser divididos em três categorias, conforme dispõe o artigo 81, parágrafo único, I a III, do Código de Defesa do Consumidor:

* Difusos – os transindividuais, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato, como por exemplo ação civil pública para a defesa do meio ambiente.

* Coletivos em sentido estrito – os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base, como por exemplo ação civil pública para manter curso de Ensino Médio no período noturno em determinada escola federal que teria sido ilegalmente suprimido pelo diretor da respectiva unidade de ensino.

* individuais homogêneos – os decorrentes de origem comum, como por exemplo consumidores que adquirem computadores com defeito de determinada empresa.

3.2.1.2.3 Competência

O foro competente para processar e julgar a ação civil pública é o local do dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa, como preceituado no artigo 2º da Lei 7.347/1985. Da mesma forma que ocorre na ação popular, não existe foro especial por prerrogativa de função nas ações civil públicas, como há, para determinadas autoridades, nas ações penais.

Desse modo, a ação civil pública deverá ser proposta e julgada originariamente nos juízos de primeira instância estaduais, a menos que o ato lesivo

(ou omissão que ocasionou o dano) seja imputado a pessoa jurídica que tenha foro na Justiça Federal, hipótese em que a ação deve ser proposta no correspondente juízo federal de primeira instância.

Portanto, em regra, a ação deverá ser proposta perante o juízo estadual, salvo nas hipóteses em que a União, as autarquias federais e as empresas públicas federais forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, hipóteses em que a competência será da Justiça Federal (art. 109, inc. I, da CRFB).

3.2.1.2.4 Legitimidade ativa e passiva

A legitimidade para a propositura da ação civil pública é restrita aos indicados no artigo 5º da Lei 7.347/1985, quais sejam, Ministério Público, Defensoria Pública, Entes Federados (União, Estados, Municípios, Distrito Federal), Entidade da Administração Pública Indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações estatais de direito público e de direito privado) e associações constituídas há, pelo menos, um ano, com pertinência temática e que tenham por finalidade institucional a proteção de interesses difusos ou coletivos, como por exemplo, a defesa do meio ambiente, do consumidor etc.

Em relação ao Ministério Público, a legitimidade se restringe aos interesses coletivos em sentido estrito, difusos e individuais homogêneos indisponíveis, carecendo de legitimidade o órgão ministerial para tutelar direitos individuais homogêneos disponíveis, tendo em vista o disposto no art. 127 da CRFB, o qual prevê que tal órgão deverá zelar “pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

No que concerne à legitimidade passiva, a ação civil pública, em princípio, pode ser proposta em face de qualquer pessoa, física ou jurídica, responsável por dano ou ameaça de dano a interesse difuso ou geral. Vale ressaltar que, em matéria ambiental, deverá figurar no polo passivo da ação civil pública o poluidor, diretamente ou indiretamente, responsável por atividade causadora de degradação ambiental, na forma do inciso IV do art. 3º da Lei 6.938/1981.

3.2.1.2.5 Alcance da coisa julgada.

De acordo com o estabelecido pelo artigo 3º da Lei 7.347/85, a ação civil pública poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer.

Assim sendo, no primeiro caso, se procedente a ação, a sentença proferirá conteúdo condenatório pecuniário, já que o réu será condenado a pagar em dinheiro a indenização pelos danos causados por sua conduta ofensiva.

Na segunda hipótese, a sentença terá natureza condenatória mandamental, uma vez que caberá ao réu cumprir obrigação de fazer ou não fazer determinada pelo juiz. No caso de improcedência, a sentença terá natureza declaratória negativa, já que estará declarando que o réu não vulnerou os interesses transindividuais sob tutela.

Em termos semelhantes aos tratados pelo alcance da coisa julgada na ação popular, a sentença fará coisa julgada *erga omnes*, ou seja, oponível a todos e não apenas às partes da ação. Contudo, o efeito da coisa julgada será *inter partes* quando a ação for julgada improcedente por deficiência da prova, hipótese em que

qualquer legitimado poderá ajuizar nova ação com o mesmo fundamento, provendo os autos de novas provas.

Com efeito, o que podemos observar mais uma vez é a atenção e o zelo do legislador que se preocupou em não deixar que o trânsito em julgado da decisão improcedente por questão de prova deixasse sem proteção, para o futuro, os interesses coletivos e difusos. Fixando esse efeito limitado, o legislador permite que tais interesses sejam defendidos em ação idêntica, na qual outra prova adequada possa ser produzida para demonstrar a violação praticada pelo réu.

4 ANÁLISE DOS JULGADOS

4.1 Metodologia

Inicialmente, cabe assinalar que o escopo do presente trabalho é investigar se os Tribunais locais reconhecem o *mínimo existencial* nas ações coletivas que envolvem o esgotamento sanitário no Município do Rio de Janeiro.

O conteúdo do presente estudo se restringe, por meio da análise dos acórdãos²⁸ proferidos nas ações coletivas pesquisadas, à investigação de quais são os atores envolvidos nas ações que envolvem o tema, as causas de pedir, os pedidos formulados, a fundamentação das decisões e o resultado dos julgamentos proferidos pelos Tribunais locais, com o objetivo de identificar, à luz da teoria do mínimo existencial, como a questão do esgotamento sanitário no Município do Rio de Janeiro vem sendo tratada pelo Judiciário local, desde a edição da Lei nº 11.445/2007, que definiu o marco regulatório do saneamento no País.

A busca dos acórdãos se deu através de pesquisas nos sítios do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – TJERJ²⁹ e no Tribunal Regional Federal da 2ª Região – TRF2³⁰, tendo em vista os critérios de competência, estudados no Capítulo anterior, para julgamento de ações populares e ações civis públicas que envolvam

²⁸ Acórdãos são decisões proferidas em grau de recurso contra uma sentença de primeiro grau. Em regra, é a decisão definitiva do processo, com exceção dos casos em que há interposição de recurso aos Tribunais superiores (STJ e/ou STF), nas hipóteses previstas em lei.

²⁹ Consulta Disponível em:

<<http://www.tjrj.jus.br/scripts/weblink.mgw?MGWLPN=CONSULTA&LAB=XJRPxWEB&PGM=WEBJR P101&PORTAL=1>> Último acesso em 30/07/15.

³⁰ Consulta Disponível em:

<http://www10.trf2.jus.br/consultas/?entqr=3&lr=lang_pt&ie=UTF-8&oe=UTF-8&adv=1&ulang=&access=p&entqrm=0&wc=200&wc_mc=0&ud=1&filter=0&getfields=*&q=&client=v2_index&proxystylesheet=v2_index&site=v2_jurisprudencia&sort=date:D:S:d1&base=JP-TRF> Último acesso em 30/07/15.

questões relativas a esgotamento sanitário no Município do Rio de Janeiro.

Os dados utilizados nesta pesquisa são considerados públicos, e de fácil acesso a qualquer pessoa interessada, pois foram coletados junto aos sítios eletrônicos dos respectivos Tribunais, onde constam, além da íntegra dos acórdãos, a data e a referência das respectivas publicações em Diário Oficial.

Embora exista uma tendência de que as decisões coletadas sejam definitivas (coisa julgada formal e material), já que, via de regra, os Tribunais locais são soberanos na análise do conjunto probatório e no julgamento da matéria fática, isto pode não se verificar em alguns casos, pois é possível que ainda existam recursos pendentes no Superior Tribunal de Justiça – STJ e/ou no Supremo Tribunal Federal – STF, os quais podem levar vários anos antes ser tomada uma decisão final, razão pela qual eventuais recursos aos tribunais superiores contra as decisões coletadas não foram objeto desta pesquisa.

Todavia, vale ressaltar que, depois de realizada uma busca simples nos sítios eletrônicos do STJ e do STF, com base nas mesmas palavras-chave utilizadas para os fins desta pesquisa, não foi encontrado qualquer julgamento que tenha anulado alguma decisão proferida pelos Tribunais locais em ações coletivas envolvendo esgotamento sanitário no Rio de Janeiro.

A coleta dos acórdãos que foram objeto de análise foi inicialmente realizada com base nos seguintes parâmetros de pesquisa:

- a) Data/Período: de 01/01/2007 a 31/12/2015;
- b) Termos/Palavras-chave para busca das ações populares: “esgoto” e “ação” e “popular”;
- c) Termos/Palavras-chave para busca das ações civis públicas: “esgoto” e “ação” e “civil” e “pública”;

Todavia, depois de realizada a busca inicial, verificou-se um número muito expressivo de ações coletadas. Então, optou-se por acrescentar as palavras-chave “saneamento” e “básico” na busca, com o fim de refinar ao máximo os parâmetros da pesquisa, adequando melhor seus resultados para que correspondessem exatamente às ações coletivas objeto de estudo, afastando-se, assim, a coleta de ações individuais sobre a mesma matéria e de ações coletivas sobre assuntos diferentes. Isto se deu em todos os casos, com exceção da pesquisa de ações populares junto ao TJERJ, em que foram mantidos os parâmetros iniciais, através da utilização somente das palavras-chave “esgoto” e “ação” e “popular”, já que, neste caso, a pesquisa inicial foi satisfatória. Nos demais casos, as outras palavras-chave foram utilizadas (“saneamento” e “básico” e “ação” e “civil” e “pública”), tanto na pesquisa junto ao TJERJ como naquela perante o TRF2, tornando, assim, os resultados de busca mais eficientes para os fins desta pesquisa.

É importante destacar que depois de realizada a busca a partir destes parâmetros, o resultado apresentou uma quantidade de acórdãos que não necessariamente correspondia ao objeto do estudo. Por tal motivo, todas as ementas de acórdãos foram lidas para se verificar quais dessas decisões efetivamente possuíam o esgotamento sanitário no Município do Rio como causa do pedido, e quais não o abordavam. Estas últimas foram descartadas da análise.

Também foram descartadas as decisões relativas a não recebimento de recursos e aquelas proferidas em agravos de instrumento³¹, já que tais decisões não se prestam a enfrentar questões de mérito em caráter terminativo, afastando-se, assim, do objeto da pesquisa.

³¹ Agravos de instrumentos são recursos, em regra, utilizados contra decisões interlocutórias, assim entendidas como aquelas proferidas no curso do processo.

4.2 Análise das decisões nas ações populares

4.2.1 Proferidas pelo Tribunal de Justiça Estadual

A Tabela abaixo contém o número total de acórdãos encontrados a partir do método acima descrito e o número de decisões denominadas “validadas”, ou seja, aquelas que efetivamente tratam sobre esgotamento sanitário do Município do Rio de Janeiro e por isso foram objeto de análise em relação às ações populares.

Tabela 1. Resultado da busca das ações populares sobre esgotamento sanitário junto ao TJERJ no período.

| | |
|--|-----------|
| Número de ações por resultado da busca realizada | 25 |
| Quantidade de decisões inadmitindo recurso ou em agravos de instrumento (descartados) | (12) |
| Quantidade de acórdãos envolvendo outros municípios ou matérias diversas (descartados) | (9) |
| Resultado final (quantidade de ações “validadas” para análise de conteúdos) | 04 |

Fonte: O autor.

Conforme verificado na Tabela acima, a busca realizada por ações populares junto ao sítio eletrônico do TJERJ resultou na localização inicial de 25 acórdãos. Destes, 12 tratam de decisões proferidas em Agravos de Instrumento, ou seja, em autos de processos que não objetivam discutir o mérito da ação, e que, portanto, foram descartados para efeitos de pesquisa.

Posteriormente, 09 também foram descartados depois de realizada uma análise das ementas dos respectivos acórdãos, pois foi observado que não se tratam de ações coletivas, e sim de ações individuais, ou envolvem matéria diversa do objeto desta pesquisa, ou se referem a esgotamento sanitário de outros municípios.

Por fim, da busca por ações populares julgadas pelo TJERJ, restaram 04 acórdãos, os quais foram objeto de análise, conforme indicado na Tabela 2 a seguir.

Tabela 2. Descrição das ações populares julgadas pelo TJERJ validadas para análise.

| REF. | Processo/Número | Réu | Objeto | Resultado | A Fundamentação menciona mínimo existencial? |
|--------|----------------------------|----------------------------------|---|---------------------|--|
| APOP-1 | 0234357-39.2008.8.19.0001 | Estado, SERLA, Município e INEA. | Implementar o funcionamento de ETE e despoluição do Rio Carioca | Procedente | NÃO |
| APOP-2 | 0366000-86.2009.8.19.0001 | CEDAE | Cessar ou reduzir cobrança de tarifa de água e esgoto | Extinção sem mérito | NÃO |
| APOP-3 | 0285504-07.2008.8.19.0001 | CEDAE | Cessar ou reduzir cobrança de tarifa de água e esgoto | Improcedente | NÃO |
| APOP-4 | 00086450-02.2004.8.19.0001 | CEDAE | Cessar ou reduzir cobrança de tarifa de água e esgoto | Extinção sem mérito | NÃO |

Fonte: O autor.

Em nenhum dos casos indicados na Tabela acima, a decisão proferida pelo Tribunal do Estado do Rio de Janeiro se fundamentou ou sequer fez referência ao mínimo existencial no julgamento.

Ademais, em somente um dos quatro casos acima indicados o pedido foi julgado procedente. Foi justamente neste caso em que ocorreu substituição no pólo ativo da ação (conforme fenômeno mencionado na seção 3.2.1.1.4), em razão do abandono da ação pelos autores, o que fez com que o Ministério Público assumisse o polo ativo do processo coletivo, na forma do art. 9º da Lei nº 4.717/65, conduzindo-o até o julgamento no Tribunal.

Esta ação popular (Referência APOP-1, indicado na Tabela 2) foi ocasionada pela inoperância da Estação de Tratamento de Esgotos localizada no Parque do Flamengo, que permanecia sem funcionamento desde o ano de 2001, gerando contaminação nas águas da Praia do Flamengo.

A decisão reconheceu a competência comum do Estado e do Município para promoção do saneamento e proteção ao meio ambiente. Ademais, considerou que os entes federativos foram omissos no dever de fiscalizar os trabalhos realizados pela empresa concessionária responsável pelo funcionamento da ETE,

reconhecendo a responsabilidade solidária de todos os poluidores, diretos e indiretos, pela reparação dos danos ao meio ambiente, na forma do artigo 14, §1º, c/c art. 3º, IV, ambos da Lei 6.938/81, sendo o acórdão assim ementado³²:

Ação Popular. Meio ambiente. Ausência de tratamento do esgoto despejado no Rio Carioca. Proteção do referido bem determinada por lei. Competência comum do Estado e do Município trazida na Constituição da República. Presentes as condições da ação. Adequação da via eleita. Possibilidade de provimento cominatório. Aplicação do princípio da atipicidade das ações coletivas. Incidência do diálogo das fontes. Intercâmbio entre o microsistema processual coletivo – Ação Popular com a Lei Consumerista. Inteligência do artigo 83 do CDC. (...). Ônus da parte mais forte - o poder público. Salvaguarda do princípio da precaução empregado no direito ambiental para evitar danos futuros irreparáveis. Ausência de quebra do liame causal entre a omissão e o dano. Responsabilidade objetiva configurada. Incidência da teoria do risco integral. Necessidade de intervenção do judiciário para controle da violação do dever de proteção e de restauração dessa biota. Art. 225 da CF. Sistema de freios e contrapesos. Ausência de condenação genérica. Possibilidade de se determinar o quantum da condenação na liquidação da sentença. Inteligência do artigo 14 da LAP. Efeito suspensivo da apelação decorrente da sentença de procedência. (...) Amparo da dignidade da pessoa humana. Desprovimento dos recursos dos entes estatais. Provimento do recurso do MP. **(Apelação 0234357-39.2008.8.19.0001. DES. JOSE CARLOS VARANDA - Julgamento: 10/06/2015 - DECIMA CAMARA CIVEL. Data de Julgamento: 10/06/2015)**

Quanto aos outros 03 casos restantes (Ref. APOP-2, APOP-3 e APOP-4), a questão posta em juízo versou sobre cobrança de tarifa de água e esgoto, em que a parte autora se insurgiu contra a forma de cobrança progressiva ou contra a incidência de cobrança da tarifa em bairros alegadamente não cobertos por rede de coleta e tratamento de esgotos. Nestes casos, duas ações foram extintas sem análise de mérito e uma foi julgada improcedente, conforme Tabela 2.

Nas duas ações extintas sem resolução de mérito (Referências APOP-2 e APOP-4, indicados na Tabela 2), o Tribunal considerou que a parte autora deveria ter utilizado outra via processual para alcançar o fim pretendido, tendo em vista que a ação popular objetiva atacar atos praticados pela própria Administração Pública,

³² Acórdão disponível em:

<<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=00043742CF28A116A99310C2533E6DF6BB10C5040B492B38&USER=>> Acesso em 23/04/2016.

que sejam ilegais e lesivos ao erário público, e não para proteção de direito individual disponível, que, via de regra, deve ser tutelado por ação individual.

Quanto à ação popular julgada improcedente (Referência APOP-3), em que o autor se insurgiu contra a cobrança de tarifa progressiva, o Tribunal local, seguindo a orientação jurisprudencial do STJ em sede de recurso repetitivo,³³ considerou tal cobrança legal. A seguir trecho do acórdão local nesse sentido³⁴:

(...) a proteção ambiental, como forma de combater o desperdício da água e racionalizar seu consumo, é alcançada pela CEDAE através da tarifa progressiva, “*forma de cobrança em que o volume consumido de água é faturado por faixas de consumo diferenciadas, que eleva seu preço de 15 em 15 m³, se tratando de imóvel residencial, e de 20 em 20 m³, se tratando de comércio ou indústria*”.

4.2.2 Proferidas pelo Tribunal Regional Federal

A Tabela abaixo contém o número total de acórdãos encontrados a partir do método anteriormente descrito e o número de decisões denominadas “validadas”, ou seja, aquelas que efetivamente tratam sobre esgotamento sanitário no Município do Rio de Janeiro, em relação às ações populares julgadas pelo TRF2.

Tabela 3. Resultado da busca das ações populares sobre esgotamento sanitário junto ao TRF2.

| | |
|--|-----------|
| Número de ações por resultado da busca realizada | 13 |
| Quantidade de decisões inadmitindo recurso ou em agravos de instrumento (descartados) | (2) |
| Quantidade de acórdãos envolvendo outros municípios ou matérias diversas (descartados) | (11) |
| Resultado final (quantidade de ações “validadas” para análise de conteúdos) | 00 |

Fonte: O autor.

³³ Segundo o STJ, “é legítima a cobrança de tarifa de água fixada por sistema progressivo”. Ver REsp 1113403/RJ, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, Primeira Seção, julgado em 09/09/2009, DJe 15/09/2009. (Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=TARIFA+E+PROGRESSIVA+E+AGUA&repetitivos=REPETITIVOS&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>> Acesso em 30/07/16.

³⁴ Apelação nº 0285504-07.2008.8.19.0001. DES. ANTONIO ILOIZIO B. BASTOS - Julgamento: 17/08/2010 - DECIMA SEGUNDA CAMARA CIVEL. Acórdão disponível em: <<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0003C53BCB498F25A1EE326CEAC190671B8441C4024C1B29>> Acesso em 30/07/16.

Conforme verificado na Tabela acima, a busca realizada por ações populares junto ao sítio eletrônico do TRF2 resultou na localização inicial de 13 acórdãos. Destes, 02 tratam de decisões proferidas em Agravos de Instrumento, ou seja, em autos de processos que não objetivam discutir o mérito da ação, e que, portanto, foram descartados para efeitos de pesquisa.

Posteriormente, os 11 restantes também foram descartados depois de realizada uma análise de conteúdo das ementas dos respectivos acórdãos, pois foi observado que não se tratam de ações coletivas, ou envolvem matéria diversa do objeto desta pesquisa, ou se referem a esgotamento sanitário de outros municípios.

Por conta deste resultado de pesquisa, nenhum acórdão preferido em ação popular julgada pelo TRF2 foi objeto de análise.

Portanto, considerando que a única ação popular em que houve resultado procedente foi conduzida pelo MP, depois de analisadas as ações populares nos dois Tribunais locais, verificou-se que nenhum cidadão logrou conduzir uma ação popular, desde o ajuizamento até a sua decisão em segunda instância, obtendo resultado favorável nos Tribunais locais pesquisados.

4.3 Análise das decisões nas ações civis públicas

4.3.1 Proferidas pelo Tribunal de Justiça Estadual

A Tabela a seguir contém o número total de acórdãos encontrados a partir do método anteriormente descrito e o número de decisões denominadas “validadas”, correspondente às ações civis públicas que envolvem esgotamento sanitário no Município do Rio de Janeiro e por isso foram objeto de análise.

Tabela 4. Resultado da busca das ações civis públicas sobre esgotamento sanitário junto ao TJERJ no período.

| | |
|--|-----------|
| Número de ações por resultado da busca realizada | 86 |
| Quantidade de decisões inadmitindo recurso ou em agravos de instrumento (descartados) | (7) |
| Quantidade de acórdãos envolvendo outros municípios ou matérias diversas (descartados) | (72) |
| Resultado final (quantidade de ações “validadas” para análise de conteúdos) | 07 |

Fonte: O autor.

Conforme verificado na Tabela acima, a busca realizada por ações civis públicas no sítio eletrônico do TJERJ resultou na localização inicial de 86 acórdãos. Destes, 07 tratam de decisões proferidas em Agravos de Instrumento, que não têm por objeto discutir o mérito da ação, e, portanto, foram descartados para efeitos de pesquisa.

Posteriormente, 72 acórdãos também foram descartados depois de realizada uma análise de conteúdo das suas ementas, eis que alguns não se tratam de ações coletivas, e sim de ações individuais, outros envolvem matéria diversa do objeto desta pesquisa e os demais se referem a esgotamento sanitário em outros municípios.

Por fim, da busca por ações civis públicas julgadas pelo TJERJ, restaram 07 acórdãos, os quais foram objeto de análise, conforme indicado na Tabela 5 a seguir.

Tabela 5. Descrição das ações civis públicas julgadas pelo TJERJ validadas para análise.

| REF. | Processo/Número | Réu | Objeto | Resultado | A Fundamentação menciona mínimo existencial? |
|-----------------|-------------------------------|--------------------------------|--|-------------------------|--|
| TJERJ/ ACP-1 | 0417096- 04.2013.8.19.0001 | Estado, CEDAE, Município | Despoluir o Rio Marinho (por conta de esgoto in natura, lixo orgânico e resíduos de construção civil). | Procedente | SIM |
| TJERJ/ ACP-2 | 0138058- 24.2013.8.19.0001 | CEDAE | Cessar vazamento de esgoto em rua localizada no bairro da Glória. | Parcialmente procedente | NÃO |
| TJERJ/ ACP-3 | 0229692- 72.2011.8.19.0001 | Município | Implantar sistema de tratamento de esgoto do Hospital Salgado Filho. | Procedente | NÃO |

| | | | | | |
|-----------------|-------------------------------|--|---|---|-----|
| TJERJ/ ACP-4 | 0010370- 50.2011.8.19.0001 | Fiori Empreendim. Imobiliários Ltda | Implantar sistema de tratamento de esgoto em Condomínio (por conta do despejo de esgoto sem tratamento no ecossistema). | Extinção sem mérito | NÃO |
| TJERJ/ ACP-5 | 0485975- 34.2011.8.19.0001 | Estado, Município | Realizar contenção e plantio de árvores em encosta, impedir novas ocupações e instalar rede de esgoto. | Procedente | SIM |
| TJERJ/ ACP-6 | 0486065- 42.2011.8.19.0001 | Estado, Município | Realizar contenção e plantio de árvores em encosta, impedir novas ocupações e instalar rede de esgotos. | Improcedente, embora se tenha dado parcial provimento ao recurso para reconhecer a legitimidade passiva do Estado. | SIM |
| TJERJ/ ACP-7 | 0114599- 52.1997.8.19.0001 | Condomínio Residencial Portal d'Barra | Adequar estação de tratamento de esgoto de Condomínio às normas legais (por conta do despejo de esgoto sem tratamento no Canal Marapendi). | Procedente | NÃO |

Fonte: O autor.

Dos sete casos indicados na Tabela acima, em 03 (três) decisões proferidas, o Tribunal do Estado do Rio de Janeiro fez menção ao mínimo existencial na fundação dos respectivos acórdãos (Referências ACP-1, ACP-5 e ACP-6, da Tabela 5). Nas outras 04 (quatro) ACP, os acórdãos não mencionam ou não contêm fundamento no mínimo existencial.

De todas as sete ações civis públicas analisadas no âmbito do TJERJ, somente uma não foi ajuizada pelo Ministério Público Estadual do Rio de Janeiro (Referência ACP-2 na Tabela 5). Nas seis ações civis públicas que ajuizou, o MP alcançou provimento jurisdicional favorável em quatro delas. Somente uma foi julgada improcedente (ACP-6 da Tabela 5) e outra foi extinta sem resolução de mérito (ACP-4 da Tabela 5).

A primeira ACP indicada na Tabela acima (Referência ACP-1) tem como causa de pedir a poluição hídrica do “Rio Marinho”, que corta os bairros de Realengo e Padre Miguel, em razão do despejo de esgoto *in natura*, lixo orgânico, entulhos de obras e outros detritos, gerando graves danos ambientais e à população local, como, por exemplo, o transbordamento do rio, em períodos de chuvas, alagando todo o entorno, atingindo residências e inundando o setor de emergência do Hospital Estadual Albert Schweitzer, impedindo, assim, o acesso de pacientes e servidores públicos, além de prejudicar as condições sanitárias nas adjacências.

Neste caso, o MP aduziu que os réus, embora cientes da situação, mantiveram-se inertes, razão pela qual pleiteou que os réus fossem condenados solidariamente. O Tribunal condenou solidariamente o Município e o Estado do Rio de Janeiro a: (I) executarem a dragagem da calha do Rio Marinho e a limpeza dos seus leito e margens, sob pena de multa diária; (II) implantarem sistema de esgotamento sanitário nos bairros de Realengo e Padre Miguel, por meio de instalação de infraestrutura e instalações operacionais de coleta, tratamento e descarte dos esgotos sanitários, desde as ligações residenciais até o seu lançamento final no meio ambiente, sob pena de multa diária; (III) incluírem em suas leis orçamentárias anuais seguintes verba própria e suficiente para o atendimento de tais medidas; (IV) exercerem regular fiscalização nas adjacências do Rio Marinho, com medidas suficientes para fazerem cessar o lançamento de esgotos clandestinos, lixo orgânico e detritos em geral nas margens e/ou no curso do rio.

Na terceira ACP indicada na Tabela acima (Referência ACP-3), o MP pretendeu a condenação do Município na obrigação de fazer a implantação e funcionamento de sistema de tratamento dos efluentes derivados do Hospital

Municipal Salgado Filho, além de indenização pelos danos ambientais decorrentes da falta do referido sistema.

Em defesa, o Município sustentou, em apertada síntese, a falta de interesse-utilidade da ação, eis que a pretensão autoral já teria sido atendida, mesmo que de modo alternativo, entre os anos de 2004 e 2010, através da conexão do Hospital Salgado Filho à rede de esgotos, tendo os efluentes em questão como destino final a Estação de Tratamento de Esgotos da Alegria, pertencente à CEDAE. Contudo, tal alegação de defesa foi rechaçada com base no entendimento de que os efluentes de hospitais, laboratórios, clínicas e estabelecimentos similares, devem sofrer tratamento especial na origem, que impossibilite a contaminação dos corpos receptores por organismos patogênicos.

O Tribunal então manteve a condenação estabelecida em primeiro grau, julgando parcialmente procedentes os pedidos, para condenar o Município a implantar sistema de tratamento adequado de efluentes gerados pelas atividades da referida unidade de saúde, sob pena de pagamento de multa fixada pelo Juízo, e a pagar indenização pelo dano ambiental causado, a ser apurado em liquidação de sentença por arbitramento e revertido ao Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM.

Em duas ações civis públicas (Referência ACP-4 e ACP-7, indicadas na Tabela 5), o MP questionou a falta de sistema de tratamento de esgoto em condomínios residenciais localizados no Bairro da Barra da Tijuca, Zona oeste da Cidade. Em uma delas (Referência ACP-4), objetivou a condenação da empresa apontada como responsável pela construção do “Condomínio Rio Mar”, a apresentar licença de instalação de sistema próprio de tratamento de esgoto, sob pena de multa diária, bem como, a reparar os danos causados ao meio ambiente, devido ao fato de

a Ré ter implantado um condomínio de residências unifamiliares, sem apresentar projeto com plantas e memorial técnico para tratamento dos esgotos sanitários, em substituição ao sistema de fossas individuais, desatendendo, assim, a legislação então em vigor.

Tal ação foi extinta sem resolução de mérito, porque, de acordo com o entendimento do Tribunal, não haveria utilidade no provimento jurisdicional pretendido, já que, embora o pedido formulado contemplasse a instalação de um sistema de tratamento que interligasse todas as residências do condomínio, somente a empresa, que não representava todos os condôminos, integrou o polo passivo, de forma que sua eventual condenação não possibilitaria alcançar o fim pretendido na ação.

A outra ACP com objeto similar (Referência ACP-7 da Tabela 5) teve como causa de pedir o fato de que a estação de tratamento de esgoto do condomínio réu não atendeu às normas técnicas vigentes, pleiteando o MP que o Condomínio fosse obrigado a reformular a sua estação de tratamento e a reparar os danos causados pelo lançamento irregular de esgoto no Canal Marapendi, e, caso impossível a reparação ambiental, que o réu fosse condenado a pagar verba indenizatória a ser recolhida ao Fundo Estadual de Conservação Ambiental.

Durante o curso da ação, o condomínio réu se adequou às normas técnicas então vigentes, conectando o seu sistema de esgotos à rede da operadora de serviços de saneamento básico. Contudo, o Tribunal estabeleceu a sua condenação ao pagamento de indenização em favor do Fundo Estadual de Conservação Ambiental – FECAM, em montante a ser apurado em liquidação de sentença, correspondente ao valor que seria necessário para reparação do dano ambiental

que a sua conduta, isoladamente, foi apta a causar durante o tempo que desrespeitou as normas técnicas então vigentes.

Quanto aos demais casos (Referência ACP-5 e ACP-6, indicadas na Tabela 5), vale observar que a questão central nessas outras ações civis públicas promovidas pelo MP envolve a redução de riscos de desastres nas comunidades do Morro do Bananal e do Morro do Céu, integrantes do Complexo do Borel, localizado no Maciço da Tijuca, em virtude dos deslizamentos ocasionados pelas fortes chuvas ocorridas na Cidade do Rio no ano de 2010. Portanto, a questão do esgotamento sanitário foi inserida nestas ações de forma secundária, e não como causa de pedir principal dessas ações coletivas.

Em tais ações, o MP pretendeu a condenação dos réus nas seguintes obrigações de fazer: execução de planos de medidas de engenharia, geotecnia e urbanística; recuperação de toda a extensão da área desmatada; implantação de rede de saneamento básico; e fiscalização efetiva de toda a área, a fim de evitar novas ocupações irregulares.

Em um dos casos (Referência ACP-6), o pedido foi julgado improcedente, pois, de acordo com o entendimento de uma das Câmaras do TJERJ, não houve omissão do Poder Público na implementação de políticas públicas capaz de autorizar a interferência do Poder Judiciário no caso concreto.

Todavia, no outro caso (Referência ACP-5), o Tribunal entendeu de forma diversa, julgando procedente o pedido para condenar o Estado e o Município do Rio de Janeiro, de forma solidária, a adotar medidas técnicas de redução de riscos de deslizamento, a realizar o plantio de espécies nativas que ajudem a impedir deslizamentos, a implantar infraestrutura de rede de esgotos sanitários e a promover

medidas que evitem novas ocupações irregulares e desmatamentos, sob pena de multa diária.

Por fim, cumpre observar que, em somente um dos casos analisados (Referência ACP-2 da Tabela 5), a ação coletiva foi promovida por entidade da sociedade civil, no caso a Associação Estadual de Amparo ao Consumidor e ao Cidadão e Defesa Contra as Práticas Abusivas – APRODEC, na qual se objetivou a condenação da CEDAE a reparar vazamento de esgoto existente em determinada rua no bairro da Glória, além de recebimento de indenização por dano moral coletivo e danos, material e moral, individualmente considerados.

A causa de pedir desta ação se fundamentou no transbordamento de esgoto que se espalhava pela rua, emanando mau cheiro, sujando portarias de prédios e causando transtornos aos moradores, pedestres e àqueles que passavam pelo local de carro ou em transportes coletivos, expondo-os ao risco de contrair doenças.

Tal ação foi julgada procedente em parte, para condenar a CEDAE a reparar o vazamento no local, em definitivo, sob pena de multa diária, além de indenizar, moral e materialmente, as pessoas lesadas, individualmente consideradas, nos termos do inciso X, do artigo 6.º, do CDC. Contudo, a pretendida indenização relativa ao dano moral coletivo foi afastada, por não ter restado configurada a sua ocorrência, eis que, segundo o Tribunal, a demanda envolveu direitos individuais por natureza, cujos titulares podem ser individualizados, mas que são homogêneos devido à origem comum.

4.3.2 Proferidas pelo Tribunal Regional Federal

A Tabela a seguir contém o número total de acórdãos encontrados a partir do método anteriormente descrito e o número de decisões denominadas “validadas”, correspondente às ações civis públicas julgadas pelo TRF2, que envolvem esgotamento sanitário no Município do Rio de Janeiro e por isso foram objeto de análise.

Tabela 6. Resultado da busca das ações civis públicas sobre esgotamento sanitário junto ao TRF2 no período.

| | |
|--|-----------|
| Número de ações por resultado da busca realizada | 114 |
| Quantidade de decisões inadmitindo recurso ou em agravos de instrumento (descartados) | (38) |
| Quantidade de acórdãos envolvendo outros municípios ou matérias diversas (descartados) | (74) |
| Resultado final (quantidade de ações “validadas” para análise de conteúdos) | 02 |

Fonte: O autor.

Conforme verificado na Tabela acima, a busca realizada por ações civis públicas no sítio eletrônico do TRF2 resultou na localização inicial de 114 acórdãos. Destes, 38 tratam de decisões envolvendo mera inadmissibilidade de recursos ou proferidas em Agravos de Instrumento, as quais não têm por objeto discutir o mérito da ação, e, portanto, foram descartados para efeitos de pesquisa.

Posteriormente, 74 acórdãos também foram descartados depois de realizada uma análise de conteúdo das suas ementas, eis que alguns não se tratam de ações coletivas, e sim de ações individuais, outros envolvem matéria diversa do objeto desta pesquisa e os demais se referem a esgotamento sanitário em outros municípios.

Por fim, da busca por ações civis públicas julgadas pelo TRF2, restaram 02 acórdãos, os quais foram objeto de análise, conforme indicado na Tabela 7 a seguir.

Tabela 7. Descrição das ações civis públicas julgadas pelo TRF2 validadas para análise.

| REF. | Processo/Número | Réu | Objeto | Resultado | A Fundamentação menciona mínimo existencial? |
|-----------|---------------------------|---------------------|---|--------------------|--|
| TRF/ACP-1 | 0118427-93.2014.4.02.5101 | Município Rio-Águas | Realizar obras para instalação de esgotos na Praia de Ponta Grossa, demolir construções irregulares e danos morais coletivos. | Extinto sem mérito | NÃO |
| TRF/ACP-2 | 0033688-81.2000.4.02.5101 | CEDAE | Identificar e lacrar todos os pontos de ligação clandestina e consertar vazamentos na rede de esgoto, identificar e efetuar medição da causa de poluição do emissário de Ipanema, divulgar índice de poluição nas praias sempre que extrapolarem o tolerável. | Improcedente | NÃO |

Fonte: O autor.

Em nenhum dos casos indicados na Tabela acima, a decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região se fundamentou ou sequer fez referência ao mínimo existencial no julgamento.

Na primeira ACP acima indicada (Referência TRF/ACP-1 da Tabela 7), a causa de pedir girou em torno da existência de edificações residenciais irregulares e da necessária implementação de rede de esgoto sanitário na Praia da Ponta Grossa, localizada no Bairro de Pedra de Guaratiba, zona oeste da Cidade. Nesta ACP, o Ministério Público Federal – MPF pleiteou a realização de obras referentes ao esgotamento sanitário derramado diretamente na praia, ordem judicial para demolição de construções sobre o costão rochoso da Pedra do Salão e danos morais coletivos a serem vertidos à sociedade local, na forma de aprendizagem e ciclos de palestras, métodos e orientações técnicas e criação de área de lazer.

Contudo, a ação foi extinta sem resolução de mérito, tendo em vista a considerada ilegitimidade ativa do MPF, assim concluída pelo TRF2 com base na divisão de atribuições internas do Ministério Público, em especial quando está em

debate a pertinência de atuação pela sua organização federal (MPF) ou em esfera estadual (MPE).

O Tribunal considerou que tal demanda envolve interesse eminentemente local, uma vez que gira em torno da construção irregular de edificações residenciais e da implementação de rede de esgoto sanitário em localidade que não se insere no domínio da União, circunstância que confere ao Ministério Público Estadual a legitimidade para adotar as medidas necessárias ao ajuizamento de ACP objetivando a reparação dos danos eventualmente perpetrados no meio ambiente da área em questão, eis que incumbe ao Poder Público Municipal, em conjunto com o órgão ambiental, assegurar, no âmbito do planejamento urbano, o acesso às praias e ao mar, ressalvadas as áreas de segurança nacional ou áreas protegidas por legislação específica.

Quanto ao último caso indicado na Tabela acima (Referência TRF/ACP-2 da Tabela 7), trata-se de importante acórdão analisado, devido à abrangência da questão posta em juízo, em que se discutiu a responsabilidade da CEDAE pelo serviço de esgotamento sanitário em todo o Município do Rio de Janeiro.

Nesta ACP o MPF afirmou que a CEDAE, apontada como responsável pela execução dos serviços de água e esgoto do Rio de Janeiro, não oferece sistema de esgotamento sanitário apto ao atendimento das demandas da Cidade e que a mesma não aplicou esforços suficientes para proporcionar um serviço adequado de tratamento de esgotos, o que teria acarretado um grande número de ligações clandestinas de esgotos à rede pluvial, bem como vazamentos da rede coletora, com o conseqüente despejo de esgoto *in natura* sobre as areias das praias. Pretendeu o MP demonstrar, assim, que a CEDAE se omitiu em relação aos seus deveres legais, inerentes ao exercício de uma atividade potencialmente danosa ao meio ambiente e

à população, contribuindo, de forma direta, para a poluição das águas marítimas e das praias do Rio de Janeiro.

Ocorre que o TRF2 julgou improcedente a ação, por considerar que o MPF não logrou êxito em comprovar que o estado de poluição dos recursos hídricos do Rio de Janeiro seria decorrente da omissão da CEDAE em suas responsabilidades legais, ressaltando, em sua decisão, os esforços empreendidos pela CEDAE na realização de inúmeras obras, além do fato de que a poluição das águas do Rio de Janeiro se deve a inúmeros fatores diversos daqueles referentes às obrigações assumidas pela ré, conforme verificado na ementa do acórdão³⁵:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CEDAE. RESPONSABILIDADE PELO NÃO TRATAMENTO ADEQUADO DE ESGOTOS SANITÁRIOS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. DANO AMBIENTAL. I - Trata-se de Apelação em Ação Civil Pública, interposta pela Parte Ré, COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTOS - CEDAE, contra Sentença de fls. 1641/1657, que julgou procedente a pretensão do MPF. II - Afirma o MPF, na inicial da presente demanda, que a CEDAE, responsável pela execução dos serviços de água e esgoto do Rio de Janeiro, não oferece sistema de esgotos sanitários suficiente para atender as demandas da cidade. Registra que a própria CEDAE informa que, dos 12m³/s de esgoto produzido na cidade, somente 10m³/s são coletados e somente 7,6m³/s são tratados, sendo que o restante do esgoto não é tratado e despejado nos corpos hídricos da cidade. III - Segue afirmando que, diante dos reiterados vazamentos de esgoto e constantes danos ambientais provocados às praias da cidade, foi instaurado o procedimento administrativo nº 08120.001142/99-71, posteriormente convertido no Inquérito Civil Público nº 01/00, a fim de investigar as causas dos danos ambientais. Outrossim, durante a instrução do referido Inquérito, teria restado comprovado que a CEDAE não aplicou esforços suficientes para proporcionar um serviço adequado de tratamento de esgotos sanitários, o que acabou por acarretar um grande número de ligações clandestinas de esgotos à rede pluvial, bem como vazamentos da rede coletora, com o conseqüente despejo de esgoto in natura sobre as areias das praias. IV - Pretende demonstrar, assim, que a CEDAE omitiu-se de seus deveres legais, inerentes ao exercício de um atividade potencialmente danosa ao meio ambiente e à população, contribuindo, de forma direta, para a poluição das águas marítimas e das praias do Rio de Janeiro. (...) XI - Há de se destacar, todavia, que o MPF não afirma que houve, por parte da CEDAE, omissão na fiscalização da execução do serviço público por ela realizado, mas omissão quanto à fiscalização dos particulares que realizam ligações clandestinas com as galerias pluviais. Frise-se, por oportuno, que esta última responsabilidade é da CEDAE,

³⁵ Acórdão disponível em: <http://jurisprudencia.trf2.jus.br/sm/download?name=siapro-download-juris&id=460908_200051010336884_2013-06-12> Acesso em 30/07/16.

sendo que a própria reconhece que vem exercendo tal fiscalização com alguma regularidade, comprovando, inclusive, a aplicação de multa aos particulares (fls. 202/417). XII - Também sem razão a CEDAE quando afirma que não possui responsabilidade na ampliação da rede de esgoto, uma vez que o Decreto Estadual nº 553/76 - que aprova o regulamento dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Estado do Rio de Janeiro, a cargo da CEDAE - expressamente prevê que a tarifa também tem a finalidade de financiar a ampliação desta rede. XIII - Necessário se faz, nesse momento, reconhecer a existência de dano ambiental, decorrente da poluição de recursos hídricos do Município do Rio de Janeiro, uma vez que devidamente constatado pela perícia realizada nos autos. XIV - Entende-se, todavia, que a verificação da existência de dano ambiental não induz à conclusão da responsabilidade da CEDAE pelo mesmo. XV - De fato, não se pode afirmar que a constatada poluição dos recursos hídricos do Rio de Janeiro decorre de omissão da CEDAE em seus deveres. E isto porque se entende que a manutenção sob controle dos fatores que acarretam a poluição e contaminação das águas é tarefa que não depende única e exclusivamente da CEDAE, mas, também, das autoridades federais, estaduais e municipais e, obviamente, de toda a população. XVI - Compete, *verbi gratia*, à União Federal, juntamente com os Estados, Distrito Federal e Municípios, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, V, CRFB/88), bem como, na forma da Lei n.º 8.080/90 - a qual, dentre outras providências, dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes -, em seu art. 15, VII, a participação na política e na execução de ações de saneamento básico. XVII - Ademais, a própria Sentença a quo reconhece que é fato notório que, nos últimos anos, "houve imenso acréscimo nos índices de favelização dos morros da Zona Sul do Rio de Janeiro" - destacando-se essa como causa de inúmeras ligações clandestinas, responsáveis diretamente pelo surgimento das denominadas "línguas negras" -, "bem como uma enxurrada de imóveis residenciais na Barra da Tijuca, cuja construção foi autorizada pela municipalidade" (fl. 1650). XVIII - Destarte, é cediço que a ocupação irregular ou desordenada, bem como a falta de infraestrutura adequada ocasiona o acúmulo de lixo e detritos, os quais muitas vezes são diretamente despejados nas redes públicas, o que torna a tarefa de esgotamento sanitário de difícil consecução. Sabe-se, ainda, que a ordenação do solo urbano é de competência dos municípios, também responsáveis pela coleta do lixo (art. 30, VIII, CRFB/88). XIX - Não se pode afirmar, desta feita, que os danos verificados na perícia realizada nos presentes autos são decorrentes de suposta omissão da CEDAE em suas obrigações, mormente ao se constatar que o que ocorre, na verdade, é a existência de inúmeros fatores de múltiplas responsabilidades - tais como a ocupação desordenada do solo, ausência de planejamento urbano ao longo de várias décadas, processo crescente de favelização e, dentre outros, inadequado tratamento de lixo -, não se podendo atribuir, à toda evidência, a responsabilidade exclusivamente à CEDAE. XX - Por fim, impende destacar, por oportuno, que a CEDAE, no curso da presente demanda, juntou aos autos os documentos de fls. 1516/1632, os quais demonstram o efetivo desempenho da Sociedade de Economia Mista Ré em realizar de forma satisfatória as suas funções institucionais. Neste sentido, inclusive, o próprio MPF, instado a se manifestar sobre tais documentos, assevera que "parece, de fato, que a CEDAE tem procurado empreender esforços no sentido de atingir seu objeto social" (fl. 1636). XXI - Diante de tais esforços - com a realização de inúmeras obras por parte da CEDAE -, devidamente reconhecidos pelo MPF, além do fato de que a poluição das águas do Rio de Janeiro deve-se a inúmeros fatores diversos daqueles referentes às obrigações assumidas pela Ré, entende-se, *data maxima venia*, pela necessidade de reforma da

Sentença a quo, porquanto, frise-se, não logrou êxito, o MPF, em comprovar que o estado de poluição dos recursos hídricos do Rio de Janeiro seria decorrente da omissão da CEDAE em suas responsabilidades legais. XXII - Agravo Regimental de fls. 1840/1848 julgado prejudicado e Apelação da Parte Ré provida. **(APELAÇÃO CÍVEL 0033688-81.2000.4.02.5101 (TRF2 2000.51.01.033688-4). Órgão julgador: 7ª TURMA ESPECIALIZADA. Relator Des. Reis Friede. Data de decisão: 12/06/2013. Data de disponibilização: 20/06/2013)**

5 DISCUSSÃO

Na análise dos acórdãos proferidos em ações coletivas envolvendo esgotamento sanitário no Município do Rio de Janeiro, foram localizadas 03 (três) decisões que mencionam a expressão “mínimo existencial” em sua respectiva fundamentação decisória de mérito (Referências ACP-1, ACP-5 e ACP-6, indicados na Tabela 5). Nestes três casos, portanto, tornou-se possível a efetiva análise da questão formulada no presente estudo, qual seja: se os Tribunais locais reconhecem o mínimo existencial nas ações coletivas envolvendo esgotamento sanitário no Município do Rio de Janeiro?

Isto porque, somente nestes 03 (três) casos houve efetivo enfrentamento de discussão envolvendo o reconhecimento ou não do mínimo existencial em matéria de esgotamento sanitário³⁶. Nos demais acórdãos analisados, ou o caso foi extinto sem enfrentamento de questão de mérito ou foi julgado com base em fundamentos diversos, ou seja, sem que alguma das partes envolvidas no processo tenha formulado questão envolvendo a aplicação ou não do mínimo existencial, não sendo o órgão julgador, portanto, instado a enfrentar tal questão.

O primeiro desses 03 (três) casos (Referência ACP-1 da Tabela 5), que teve como causa de pedir a poluição hídrica do “Rio Marinho”, em razão do despejo de esgoto *in natura*, lixo orgânico, entulhos de obras e outros detritos, gerando graves danos ambientais e à população local, como, por exemplo, o transbordamento do

³⁶ Neste ponto, é relevante lembrar que, segundo as regras processuais vigentes no sistema jurídico brasileiro, o juiz está adstrito aos limites do pedido formulado em juízo, não podendo ir além ou aquém daquilo formulado pelas partes no processo, conforme disposto no art. 141 do CPC (“O juiz decidirá o mérito nos limites propostos pelas partes, sendo-lhe vedado conhecer de questões não suscitadas a cujo respeito a lei exige iniciativa da parte”).

rio, em períodos de chuvas, alagando todo o entorno, atingindo residências e inundando o setor de emergência do Hospital Estadual Albert Schweitzer, além de prejudicar as condições sanitárias nas adjacências, foi julgado procedente pelo Tribunal Estadual.

Neste caso, a parte ré, integrada pelo Estado, CEDAE e o Município do Rio de Janeiro, invocou, dentre outras questões, a cláusula da reserva do possível em matéria de defesa. O Tribunal então refutou tal alegação com base na garantia do mínimo existencial, invocando precedente do STF em sede de repercussão geral, conforme verificado no seguinte trecho do respectivo acórdão³⁷:

[...] REITERADA INVOCÇÃO DA CLÁUSULA DA RESERVA DO POSSÍVEL. DESCABIMENTO. NÚCLEO DE INTANGIBILIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL QUE SE TUTELA, BEM FRISADO SEU ALTÍSSIMO RELEVAMENTO JURÍDICO-SOCIAL. ESCUSA QUE ESBARRA, AINDA, NA GARANTIA DO MÍNIMO EXISTENCIAL. RECENTÍSSIMO PRECEDENTE DO E. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, EM SEDE DE REPERCUSSÃO GERAL (RE N.º 592.581-0/RS). [...]

Quanto às demais ACP ora mencionadas (Referência ACP-5 e ACP-6 na Tabela 5), vale recordar que a questão central nessas outras duas ações civis públicas promovidas pelo MP envolveu a redução de riscos de desastres nas comunidades do Morro do Bananal e do Morro do Céu, integrantes do Complexo do Borel, localizado no Maciço da Tijuca, em virtude dos deslizamentos ocasionados pelas fortes chuvas ocorridas na Cidade do Rio no ano de 2010. Portanto, a questão do esgotamento sanitário foi inserida nestas ações de forma secundária, e não como causa de pedir principal dessas ações coletivas.

Em um destes casos (Referência ACP-5 da Tabela 5), o Tribunal julgou procedente o pedido. Neste, a parte ré também alegou, dentre outras matérias de

³⁷ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. APELAÇÃO CÍVEL N.º 0417096-04.2013.8.19.0001. DES. GILBERTO CAMPISTA GUARINO - Julgamento: 26/08/15 DÉCIMA QUARTA CÂMARA CÍVEL. Disponível em: <<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004B282AD677950E9C0A869E54E85AD3449C5042105011B&USER=>> Acesso em 30/07/16.

defesa, a submissão da questão à cláusula da reserva do possível, por depender da disponibilidade de recursos. O Tribunal também rechaçou tal alegação, reproduzindo a jurisprudência firmada em outros casos análogos em que se fundamentou que a reserva do possível é limitada pela intangibilidade do mínimo existencial, conforme verificado no seguinte trecho do aresto³⁸:

[...] Competência comum de todos os entes da federação para desenvolvimentos de ações de proteção do meio ambiente, construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, nos termos do artigo 23 da Constituição da República. Precedentes do TJRJ. (...) Reserva do possível que é limitada pela intangibilidade do mínimo existencial, que abarca os direitos sociais garantidos pela Constituição da República no seu artigo 6º, entre eles a moradia e a segurança, postos em cheque nas áreas de encostas, sobretudo em comunidades favelizadas, cujas construções não se submetem aos padrões rígidos de construção. [...]

No outro caso (Referência ACP-6 da Tabela 5), o pedido foi julgado improcedente, pois, de acordo com o entendimento de uma das Câmaras do TJERJ, não houve omissão do Poder Público na implementação de políticas públicas capaz de autorizar a interferência do Poder Judiciário no caso concreto.

Verifica-se, todavia, que a improcedência do pedido não se deu por conta do não reconhecimento do mínimo existencial, e sim por questão probatória, já que neste caso concreto o Tribunal não constatou a omissão na adoção de determinadas políticas públicas, conforme sustentado na peça inicial da ACP.

Pelo contrário, até mesmo neste caso julgado improcedente, o Tribunal Estadual reproduziu jurisprudência firmada em outros casos análogos, no sentido de que a reserva do possível é limitada pelo mínimo existencial, citando, inclusive a emblemática ADPF 45, cujo acórdão no STF foi lavrado pelo Ministro Celso de Mello, desde que a matéria esteja devidamente delineada no texto constitucional e

³⁸ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. APELAÇÃO CÍVEL N.º 0485975-34.2011.8.19.0001. DES. ANA MARIA PEREIRA DE OLIVEIRA - Julgamento: 06/05/14 - OITAVA CÂMARA CÍVEL. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201322702087>> Acesso em 30/07/16.

infraconstitucional, bem como exista omissão do Poder Público na sua implementação, conforme verificado nos seguintes trechos do respectivo acórdão³⁹.

[...] É inquestionável que a competência primária para formular e executar políticas públicas reside nos Poderes Executivo e Legislativo. Entretanto, o Poder Judiciário está autorizado a intervir nos casos que haja omissão estatal na implementação de políticas públicas previstas na Constituição Federal, sem que haja violação ao princípio da separação dos poderes.

(...)

LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO EM CASO DE OMISSÃO ESTATAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PREVISTAS NA CONSTITUIÇÃO - INOCORRÊNCIA DE TRANSGRESSÃO AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - PROTEÇÃO JUDICIAL DE DIREITOS SOCIAIS, ESCASSEZ DE RECURSOS E A QUESTÃO DAS “ESCOLHAS TRÁGICAS” - RESERVA DO POSSÍVEL, MÍNIMO EXISTENCIAL, DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E VEDAÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL.

(...)

Diante dessas premissas impende analisar se a matéria está devidamente delineada no texto constitucional e infraconstitucional, bem como se houve omissão do Poder Público na sua implementação, a autorizar o Judiciário intervir. [...]

A análise revelou uma ausência de argumentação moral na fundamentação decisória dos acórdãos analisados. Em linhas gerais, mesmo no que se refere ao reconhecimento do mínimo existencial, os Tribunais locais têm utilizado somente argumentos jurídicos, com fundamentação na legislação, nos manuais técnicos de direito ou em precedentes jurisprudenciais.

Sobre o prisma dos demandados, na análise dos acórdãos julgados pelo TJERJ e pelo TRF2, envolvendo o esgotamento sanitário do Município do Rio, foi possível identificar que os conteúdos das matérias de defesa apresentadas pelos réus, em linhas gerais, têm se reproduzido nos diversos acórdãos proferidos em ações coletivas julgadas pelos Tribunais locais, resumindo-se, principalmente, à

³⁹ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. APELAÇÃO N.º 0486065-42.2011.8.19.0001. DES. MYRIAM MEDEIROS DA FONSECA COSTA - Julgamento: 10/09/13 - DÉCIMA PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL. Disponível em: <<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004024C97FD068541C5BD0BDC4540256BD7C5023F4D1B12&USER=>> Acesso em 30/07/16.

invocação da cláusula de reserva do possível, do princípio da separação dos poderes e da tentativa de atribuir-se a outras entidades a responsabilidade imputada em juízo.

Contudo, tais alegações têm sido refutadas pelos Tribunais locais, que vêm admitindo, na esteira da jurisprudência dos tribunais superiores, a possibilidade de imposição de medidas assecuratórias para implementação de políticas públicas, como forma de concretização de direitos sociais básicos, em casos de configurada omissão ou inércia estatal injustificável.

Nesse sentido, vale transcrever os seguintes julgados:

Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Ação civil pública. Defesa do meio ambiente. Implementação de políticas públicas. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Precedentes. 1. Esta Corte já firmou a orientação de que é dever do Poder Público e da sociedade a defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para a presente e as futuras gerações, sendo esse um direito transindividual garantido pela Constituição Federal, a qual comete ao Ministério Público a sua proteção. 2. O Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. 3. Agravo regimental não provido. **(RE 417408 AgR, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 20/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-081 DIVULG 25-04-2012 PUBLIC 26-04-2012 RTJ VOL-00223-01 PP-00512)**

Agravo regimental no recurso extraordinário. Constitucional. Ação civil pública. Defesa do meio ambiente. Implementação de políticas públicas. Possibilidade. Violação do princípio da separação dos poderes. Não ocorrência. Insuficiência orçamentária. Invocação. Impossibilidade. Precedentes. 1. A Corte Suprema já firmou a orientação de que é dever do Poder Público e da sociedade a defesa de um meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. 2. Assim, pode o Poder Judiciário, em situações excepcionais, determinar que a Administração pública adote medidas assecuratórias desse direito, reputado essencial pela Constituição Federal, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes. 3. A Administração não pode justificar a frustração de direitos previstos na Constituição da República sob o fundamento da insuficiência orçamentária. 4. Agravo regimental não provido. **(RE 658171 DF, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira turma, Julgamento: 01/04/2014, Publicação: DJe-079 DIVULG 25-04-2014 PUBLIC 28-04-2014)**

Durante a análise, verificou-se que o principal fundamento das decisões analisadas repousa na competência comum administrativa, seja em matéria de

proteção ambiental como em matéria de promoção do saneamento, atribuída a todos os entes federativos, pelo art. 23, incisos VI e IX, da CRFB, bem como na independência da responsabilização pelas condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, nas esferas civil, penal e administrativa, na forma do art. 225, §3º, da CRFB.

Também foi constatado que as questões sobre esgotamento sanitário têm recebido o mesmo tratamento jurídico atribuído, em geral, às questões ambientais, de forma que todos aqueles, direta ou indiretamente, responsáveis pelos danos ambientais decorrentes da falta ou má prestação de serviços de saneamento têm sido responsabilizados, de forma solidária, pela reparação ambiental, independente da existência de culpa (responsabilidade civil objetiva por danos causados ao meio ambiente), com fulcro nos artigos 3º, IV e 14, §1º, da Lei nº 6938/81.

Ademais, identificou-se que a legislação específica sobre direito à saúde e sobre saneamento, mormente a Lei nº 11.445/2007 (LNSB), tem sido aplicada de forma secundária nas decisões proferidas pelos Tribunais locais, nas ações coletivas analisadas.

Todavia, observou-se que tal circunstância não afastou ou inibiu o reconhecimento do direito ao saneamento nos casos analisados, tendo em vista a aplicação, de forma integrada e/ou sistemática, das normas constitucionais e ambientais aplicáveis à espécie, que serviram de fundamento suficiente para o livre convencimento dos julgadores nos casos que foram julgados procedentes os pedidos (Referências ACP-1 e ACP-5, indicados na Tabela 5). Nos casos julgados improcedentes (Referências ACP-6 da Tabela 5 e APOP-2 da Tabela 7), isto também se verificou, pois tais resultados de julgamento se deram em função de circunstâncias atinentes à produção de provas no caso concreto, ou seja, em razão

dos autores das ações coletivas não terem logrado comprovar os fatos alegados nas suas petições iniciais, e não por conta de eventual falta de aplicação da legislação específica sobre saneamento básico no caso concreto.

Por fim, cumpre recordar que o mínimo existencial não contempla somente uma dimensão jurídica, mas também uma fundamentação moral independente, conforme visto no Capítulo 3 deste estudo.

Destarte, ainda que não utilizado argumentos morais na sua fundamentação decisória, em todos os casos em que foram instados a enfrentar tal questão de mérito, durante o período delimitado no presente trabalho, os Tribunais locais reconheceram o mínimo existencial nas ações coletivas que envolvem o esgotamento sanitário no Município do Rio de Janeiro.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo não teve a pretensão ingênua de esgotar o tema, mas entendemos que os objetivos propostos foram alcançados, pois, a partir dos resultados encontrados, foi possível constatar que os Tribunais locais reconhecem o *mínimo existencial* nas ações coletivas que envolvem o esgotamento sanitário no Município.

Desta forma, restou alcançada, no nosso entendimento, importante contribuição para a construção teórica moral e jurídica voltada ao reconhecimento do direito ao esgotamento sanitário como componente indispensável à garantia de condições sociais mínimas para uma vida digna em sociedade.

Com isso, torna-se possível estimular o desenvolvimento de novas pesquisas que possam cotejar os dados obtidos com as necessidades práticas voltadas ao reconhecimento e a efetividade do direito ao esgotamento sanitário.

Além dos objetivos alcançados, mormente através da resposta à questão formulada na presente dissertação, a análise realizada sobre os acórdãos pesquisados também permitiu outras constatações, que podem ser oportunamente aproveitadas pelo leitor mais interessado no tema.

No diagnóstico detalhado dos julgamentos proferidos em ações coletivas envolvendo o esgotamento sanitário do Município do Rio de Janeiro, pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e pelo Tribunal Regional Federal da 2ª Região, durante o período de 2007 a 2015, foi possível identificar uma tendência ao reconhecimento, por parte destes Tribunais, do saneamento como um direito social fundamental, ainda que através de uma interpretação extensiva do direito

fundamental à saúde ou do direito fundamental ao ambiente ecologicamente equilibrado.

A propósito, constatou-se que as questões envolvendo esgotamento sanitário têm recebido o mesmo tratamento jurídico atribuído, em geral, às questões ambientais, embora a legislação aplicável especificamente ao saneamento, mormente a LNSB, também tenha sido utilizada como fundamento em alguns dos acórdãos analisados, ainda que na condição de fundamento secundário das decisões.

Com base nos resultados dos julgamentos de ações coletivas pelos Tribunais locais, foi possível constatar que o microssistema processual de tutela coletiva, integrado principalmente pela LAP e pela LACP, tem se revelado um importante mecanismo de controle dos atos da Administração Pública e de potencial implementação de políticas públicas em matéria de saneamento.

Contudo, dentre as ações populares sobre esgotamento sanitário analisadas, verificou-se que a única ação julgada procedente foi conduzida pelo MP, por meio de substituição no pólo ativo da ACP, em decorrência do abandono da ação pelo autor. Desta forma, constatou-se que, durante o período analisado, nenhum cidadão logrou obter resultado favorável nos Tribunais locais, através da condução de alguma ação popular sobre esgotamento sanitário, desde o ajuizamento até a sua decisão em segunda instância.

No caso específico das ações populares, em que se pese a importância desse remédio constitucional como forma de exercício direto da soberania popular, os autores têm encontrado extrema dificuldade na condução dessas ações, não sendo possível, contudo, concluir por qual motivo exato, se por questões técnicas, financeiras ou por outras razões.

A pesquisa também revelou uma participação extremamente incipiente de organizações sociais na condução de ações coletivas envolvendo esgotamento sanitário no Município do Rio, pois foi localizado somente um único julgado proferido em ACP ajuizada por uma associação, desde o ano de 2007.

Em se tratando de ações coletivas, a ACP revelou ser o mecanismo processual mais eficaz dentre os meios jurídicos disponíveis para proteção do direito ao esgotamento sanitário, mormente quando comparado à ação popular.

Muito disto certamente se deve à presença do Ministério Público como legitimado ativo da ACP, tendo em vista a reconhecida capacidade técnico-jurídica do *Parquet*, enquanto órgão de tutela intermediário entre o Estado e o cidadão.

Esse cenário revela a necessidade de uma articulação entre população, organizações não governamentais e outros setores da sociedade civil, impondo-se maior participação de outros diversos atores sociais, como, por exemplo, movimentos sociais, partidos políticos, mídia etc, chamando a atenção para as necessidades de saneamento e os instrumentos jurídicos disponíveis, com o fim de fomentar este potencial mecanismo de melhoria das condições de saneamento que representa a tutela jurisdicional coletiva, ainda pouco utilizada pelos diversos atores da sociedade civil com legitimidade para o ajuizamento de ações coletivas.

Contudo, os meios necessários para o alcance desta maior articulação é algo que carece de novas investigações, eis que extrapola os limites delineados no presente trabalho. Os resultados encontrados indicam a existência de uma formulação teórica bastante contundente sobre o mínimo existencial em matéria de saneamento, tanto no que diz respeito ao discurso jurídico como no que se refere ao discurso moral, abrindo caminho agora para novos estudos sobre o tema, mormente com foco na efetivação do direito ao saneamento básico.

7 REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. 2ª ed., Rio de Janeiro/São Paulo/Recife: Renovar, 2008.

_____. Educação, constituição, democracia e recursos públicos. **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**, v. 12, Lumen Juris: Rio de Janeiro, 2003.

_____. Sanitation rights, public law litigation and inequality: a case study from Brazil. **Health and Human Rights Journal**, v. 16, n 2, p. 35-46, dez. 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional em Saneamento Básico - PLANSAB**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://www.saneamentobasico.com.br/portal/>> Acesso em: 07 jul 2016.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. **Diagnóstico dos serviços de água e esgotos de 2011**. Brasília, DF, 2013.

_____. Ministério das Cidades. **SNIS** – Sistema nacional de informações sobre saneamento. [site da Internet] Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/>> Acesso em: 07 jul 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp nº 1113403-RJ**, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, Primeira Seção, Julgado em 09/09/2009, DJe 15/09/2009. (Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=TARIFA+E+PROGRESSIV A+E+AGUA&repetitivos=REPETITIVOS&&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>> Acesso em: 30 jul 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 1842**, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, Julgado em 06/03/2013, DJe-181 DIVULG 13-09-2013 PUBLIC 16-09-2013 EMENT VOL-02701-01 PP-0000. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630026>> Acesso em: 09 jul 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RE nº 658171-DF**, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira turma, Julgamento: 01/04/2014, Publicação: DJe-079 DIVULG 25-04-2014 PUBLIC 28-04-2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **REAgR nº 417408**, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, Julgado em 20/03/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-081 DIVULG 25-04-2012 PUBLIC 26-04-2012 RTJ VOL-00223-01 PP-00512.

_____. Supremo Tribunal Federal. **REsp nº 510.150-MA**, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, Julgado em 17/02/2004, DJ 29/03/2004, p. 173. Disponível em

<https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201400785177&dt_publicacao=09/12/2014> Acesso em: 09 jul 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **APELAÇÃO 0101325-64.2010.8.19.0001** - DES. PAULO SERGIO PRESTES - Julgamento: 23/03/2016. SEGUNDA CAMARA CIVEL. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/consultaprocesso.aspx?N=201600107067&CNJ=0101325-64.2010.8.19.0001>> Acesso em: 09 jul 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Apelação 0234357-39.2008.8.19.0001**. DES. JOSE CARLOS VARANDA - Julgamento: 10/06/2015. DECIMA CAMARA CIVEL. Disponível em: <<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=00043742CF28A116A99310C2533E6DF6BB10C5040B492B38&USER=>>> Acesso em: 23 abr 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Apelação nº 0285504-07.2008.8.19.0001**. DES. ANTONIO ILOIZIO B. BASTOS - Julgamento: 17/08/2010 - DECIMA SEGUNDA CAMARA CIVEL. Disponível em: <<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0003C53BCB498F25A1EE326CEAC190671B8441C4024C1B29>> Acesso em: 30 jul 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **APELAÇÃO N.º 0417096-04.2013.8.19.0001**. DES. GILBERTO CAMPISTA GUARINO - Julgamento: 26/08/15 - DÉCIMA QUARTA CÂMARA CÍVEL. Disponível em: <<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004B282AD677950E9C0A869E54E85AD3449C5042105011B&USER=>>> Acesso em: 30 jul 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **APELAÇÃO N.º 0485975-34.2011.8.19.0001**. DES. ANA MARIA PEREIRA DE OLIVEIRA - Julgamento: 06/05/14 - OITAVA CÂMARA CÍVEL. Disponível em: <<http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=201322702087>> Acesso em: 30 jul 2016.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **APELAÇÃO N.º 0486065-42.2011.8.19.0001**. DES. MYRIAM MEDEIROS DA FONSECA COSTA - Julgamento: 10/09/13 - DÉCIMA PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL. Disponível em: <<http://www1.tjrj.jus.br/gedcacheweb/default.aspx?UZIP=1&GEDID=0004024C97FD068541C5BD0BDC4540256BD7C5023F4D1B12&USER=>>> Acesso em: 30 jul 2016.

_____. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. **APELAÇÃO CÍVEL 0033688-81.2000.4.02.5101** (TRF2 2000.51.01.033688-4). Órgão julgador: 7ª TURMA ESPECIALIZADA. Relator Des. Reis Friede. Data de decisão: 12/06/2013. Acórdão disponível em: <http://jurisprudencia.trf2.jus.br/sm/download?name=siaprodownload-juris&id=460908_200051010336884_2013-06-12> Acesso em: 30 jul 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTOS (CEDAE). **Formulário de Referência 2013**. Disponível em <http://www.cedae.com.br/ri/FormularioReferencia_v6_2013.pdf> Acesso em: 22 jul 2016.

_____. [site da Internet] Disponível em: <<https://www.cedae.com.br/apresentacao>> Acesso em: 09 jul 2016.

CHAGAS PINTO, Bibiana Graeff. Saneamento básico e direitos fundamentais: questões referentes aos serviços públicos de água e esgotamento sanitário no direito brasileiro e no direito francês. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL (DIREITOS HUMANOS E MEIO AMBIENTE), 10., São Paulo. [Anais...]. São Paulo: Imprensa Oficial, 2006.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Saneamento básico para gestores públicos**. Brasília, DF, 2009.

DELPUPO, Michely Vargas. **Saneamento básico como direito fundamental**: por que o seu acesso é tão difícil no Brasil? Curitiba: Juruá, 2015.

DIAS, Maria Clara. **Os direitos sociais básicos**: uma investigação filosófica da questão dos direitos humanos. Coleção Filosofia, nº 177. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil**. 4.ed. Salvador: JusPODIVM, 2009. v.4.

FACHIN. Zulmar; SILVA, Deise Marcelino da. **Acesso à água potável**: direito fundamental de sexta dimensão. Campinas: Millenium, 2012.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 14.ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GIDI, Antônio. **Coisa julgada e litispendência em ações coletivas**. São Paulo: Saraiva, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa nacional de saneamento básico 2008**, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em <<http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv45351.pdf>> Acesso em: 09 jul 2016.

KRELL, Andréas J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**: os (des)caminhos de um direito constitucional comparado. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2002.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação popular**: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente. 4.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MARQUES, Eduardo Cesar. Da higiene à construção da cidade: o Estado e o saneamento no Rio de Janeiro. **História, Ciências, Saúde – Manguinhos**, v. 2, n. 2, p. 51-67, Jul.-Out-1995.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 3.ed., São Paulo: Editora Método, 2015.

OLIVEIRA, Sonia. Conflitos ambientais e saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Rio de Janeiro** nº.16-17, maio-dez. 2005.

RIO DE JANEIRO (Prefeitura). Plano municipal de saneamento básico de água e esgotamento sanitário – PMSB-AE. **Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro**, Ano XXV, nº 107, Rio de Janeiro, 16/08/2011.

_____. **Plano municipal de saneamento básico na modalidade drenagem e manejo de águas pluviais**. Disponível em:

<<http://www.rio.rj.gov.br/web/smar/exibeconteudo?id=5825606>> Acesso em: 07 jul 2016.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**, 8.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. São Paulo: Forense, 1999. v.1.

TORRES, Ricardo Lobo. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, nº 177, 1989.

TUGENDHAT, Ernst. **Lições sobre ética**. 4.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

ZANETI JUNIOR, Hermes. **Mandado de segurança coletivo**: aspectos processuais controvertidos, Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 2001.