



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Exmo. Sr. Dr. Juiz de Direito da Vara Empresarial

CÓPIA

Responsabilidade por lesão a interesses do consumidor coletivamente considerado quanto à forma de prestação do serviço público essencial de fornecimento de água canalizada. Sistemas de cobrança. Aferição indevida e estimativa. A Companhia Estadual de Água e Esgoto CEDAE, que atua em regime de monopólio na cidade do Rio de Janeiro, tem como obrigação cobrar de forma correta pelo efetivo consumo do serviço público. Região de consumidor de baixa renda. Implementação de tarifa social ou de tarifa reduzida. Violação do direito básico à prestação adequada e eficaz de serviço público essencial. Art. 6º, IV e art. 22 e parágrafo único, todos do CDC. Dano material e moral a ser imediatamente prevenido. Tutela antecipada.

O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, CGC 28305936/0001-40, pelo Promotor de Justiça que esta subscreve, no uso de suas atribuições legais, vem, com a presente, com fulcro na Lei n.º 8.078/90 e na Lei n.º 7.347/85, mover

AÇÃO COLETIVA DE CONSUMO
com pedido liminar

em face de

CEDAE - COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTOS, pessoa jurídica de Direito Privado inscrita no CNPJ sob o nº. 33.352.394/0001-04 com sede à Rua Sacadura Cabral nº 103 – Saúde, Rio de Janeiro, RJ, CEP: 20.081-261, pelos fatos e fundamentos que passa a expor:

I – DOS FATOS



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

1. A presente ação tem por base o Inquérito Civil (registro nº. 420/2008) instaurado com o intuito de apurar a responsabilidade da ré por possíveis lesões a interesses de consumidores coletivamente considerados, em razão da forma inadequada de cobrança pela prestação do serviço de abastecimento de água, principalmente em regiões de baixa renda.
2. A associação de moradores do Sobral ofereceu reclamação junto a este Órgão de Defesa e Proteção do Consumidor no sentido de que os consumidores de baixa renda da região têm recebido contas de água muito acima do que poderiam pagar, posto que o método utilizado para o cálculo do valor devido é o de 'estimativa', por não haver hidrômetros instalados nas unidades consumidoras respectivas.
3. Assim, em razão da falta de recadastramento dos seus usuários, a ré tem dirigido a cobrança pela prestação do serviço a somente cerca de 30% (trinta por cento) dos usuários da localidade.
4. Desde a obra de substituição de canos de ferro por outros de PVC, realizada nos autos de outro Inquérito Civil Público, as cobranças que a ré dirige aos consumidores da comunidade de Sobral são muito além real e efetivo consumo de água, que não é aferido através de hidrômetros e sim pelo método por estimativa. Além disso, a empresa ré tem enviado contas com avisos de cortes de abastecimento e, eventualmente, tem interrompido o fornecimento a quem se recusa a reconhecer a legitimidade da cobrança e, por isso, não efetuar o pagamento respectivo.
5. A comunidade de Sobral se situa em região menos favorecida do município e se compõe de imóveis de metragem acanhada cujo consumo de água é deveras menor. Porém, os documentos de cobrança registram consumo flagrantemente incompatível com o perfil de consumo respectivo, Por esse motivo, a Associação de Moradores do Sobral já solicitou à CEDAE que a área fosse considerada de interesse social e conseqüentemente lhe

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

fosse cobrada a chamada "tarifa social", fixa para todos os consumidores da mesma área.

6. Para verificar a inadequada forma de cobrança, basta o exemplo da consumidora Solange dos Santos de Oliveira, residente do bairro de Suiacap, que recebeu no mês de junho de 2008, a fatura da cobrança da CEDAE no valor de R\$ 14.258,98 (quatorze mil, duzentos e cinquenta e oito reais e noventa e oito centavos), sendo que R\$ 7.089,50 (sete mil e oitenta e nove reais e cinquenta centavos) referem-se ao consumo de água (fls. 72 do Inquérito Civil em anexo). Esse valor absurdo não lhe foi cobrado apenas uma vez. Vejamos: em setembro/2008, a sua conta chegou a R\$ 2.622,33; em janeiro/2009, a R\$ 3280,69 e em fevereiro/2009, a não menos que R\$ 2275,63 (fls. 73/75 do Inquérito Civil).

7. A situação da consumidora ilustra, na realidade, a mesma prática abusiva que a ré tem dedicado a todos os seus usuários daquela região, tanto que a associação de moradores da comunidade de Sobral teve de representar ao MP para estancá-la, conforme demonstram as contas acostadas no inquérito civil, às fls. 07/28, para os quais a cobrança tem como base a aferição por estimativa.

8. Vale destacar que a ré exerce o monopólio de fornecimento de água tratada e canalizada na cidade do Rio de Janeiro e que a distribuição é uma atividade complexa, para a qual somente a ré possui habilidade técnica e, conseqüentemente, deveria acompanhar cada etapa do processo - do cadastramento e instalação do hidrômetro até a aferição do consumo - com zelo, qualidade e eficiência.

9. No inquérito civil que serve de base à presente, restou comprovado que a ré não instala hidrômetros nas unidades consumidoras da região, uma vez que lucra mais com o a aferição do consumo por estimativa, ainda que sequer correspondente àquilo que forneceu. Empurra a



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

responsabilidade para o consumidor porque alega caber ao mesmo requerer a instalação do hidrômetro à CEDAE.

10. No entanto, para que o usuário possa exigir a instalação do hidrômetro, a ré deve tê-lo cadastrado previamente, atribuição que cabe unicamente à CEDAE. Assim, verifica-se que o consumidor depende do fornecedor para que seja instalado o hidrômetro.

11. Instada a se manifestar, a ré informou, em sede administrativa, que no prazo de 90 (noventa) dias a contar de 19 de novembro, iria concluir o processo de cadastramento dos usuários do serviço de fornecimento de água canalizada na área da comunidade do Sobral. No entanto, ao cabo de um ano, somente a rua XIII de Maio recebe o fornecimento de água e as unidades consumidoras das ruas Nilton e José Belo de Lima não foram, na sua integralidade, beneficiadas com o referido cadastramento, arcando ainda com a cobrança por estimativa.

12. Notória a violação ao princípio da isonomia. Isto porque as unidades que ainda não foram cadastradas não podem receber os hidrômetros e, por isso, são forçadas a conviver com todo o tipo de arbitrariedade quanto à cobrança pela prestação do serviço público essencial.

13. Nestas condições, a ré remetendo aos usuários daquela comunidade cobrança de débitos retroativos referentes a período anterior a cinco anos e coagindo o consumidor a pagá-los com o aviso de corte do fornecimento do serviço.

14. Dessa forma, patente a abusividade da cobrança porque, primeiro, a radical e excepcional medida administrativa de corte do fornecimento do serviço público essencial não pode nem deve se estender ao consumo pretérito, devendo, ainda, a cobrança respectiva se dar em documento separado da conta atual; depois, períodos de consumo anteriores a cinco anos não podem ser cobrados porquanto prescritos. Mas, sem alternativa, o



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

usuário imagina que só o pagamento da exorbitância que lhe é cobrada o salvaria de padecer sem água...

II - DO DIREITO

a) da obrigação do fornecedor de serviços essenciais à adequada prestação do serviço

15. O art. 175 da Constituição da República contempla, em seu parágrafo único, vários princípios que devem reger o fornecimento de serviços públicos, e entre eles destacam-se o da obrigação de manter o serviço adequado e o que trata dos direitos dos usuários.

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

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato, e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III- política tarifária;

IV - obrigação de manter serviço adequado.”

16. O serviço essencial é prestado em favor da coletividade e, por óbvio, em nome do Estado. Assim sendo, maior deve ser o cuidado do Poder



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Público e do prestador na qualidade do serviço. Decorrendo dessa premissa, a Lei 8987/95 definiu o serviço adequado como aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade nas tarifas (art. 6º, I). Registre-se, ainda, que a Lei 8987/95 é de caráter geral, regulando o art. 175 da CR.

17. Trata-se de relação de consumo, sendo perfeitamente aplicáveis as normas insertas no Código de Defesa do Consumidor, que são de ordem pública e interesse social. Assim, em seu art. 22, dispõe:

“Os órgãos públicos, por si ou por suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer **serviços adequados, eficientes, seguros** e, quanto aos essenciais, contínuos”. Continua no parágrafo único: “nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código”.

18. Patente a política de proteção do consumidor, hipossuficiente diante da relação de consumo que estabelece com o fornecedor de produtos e serviços. Mostra-se violadora desse direito básico do consumidor a atuação da ré ao retardar a conclusão do processo de cadastramento dos usuários da região de baixa renda, inviabilizando a instalação de hidrômetros para aferir o reduzido consumo de água e fundamentar a cobrança correspondente.

19. Não é apenas o direito positivo que pauta as relações hodiernas. Com a evolução dos direitos humanos e com a nova roupagem conferida ao direito civil, a atuação de cada parte na relação jurídica deve ser modelada



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

pelo princípio da boa fé. Dessa forma, a omissão e mora da ré afrontam tal princípio, que hoje ilumina todas as relações jurídicas.

20. Assim, as empresas que prestam serviço público essencial devem fazê-lo de forma eficiente e adequada, pautando-se principalmente pelo princípio da boa fé, ou seja, não podem cobrar por estimativa, por não ter medidor, se a mora pela instalação do hidrômetro se dá por omissão da própria empresa fornecedora do serviço. Este agir denota inaceitável má fé.

b) da obrigação de instalar medidores de consumo

21. De acordo com o artigo 3º, inciso I, alínea "a", da Lei Federal nº 11.445/2007, considera-se "saneamento básico o conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações de: a) **Abastecimento de água potável**: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, **desde a captação ate as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição**".

22. Por sua vez, a Lei Estadual nº 3.915, de 12/08/2002, em seus artigos 1º e 4º, expressamente **atribuiu às prestadoras de serviço o dever de instalar os medidores de consumo e a responsabilidade pelos custos da instalação**. E consoante entendimento jurisprudencial, a cobrança por estimativa afigura-se totalmente legal se inexistente medidor de consumo na residência do usuário ou se o aparelho apresenta defeito ou é impossível sua leitura.

23. Nesta esteira, releva destacar que a jurisprudência no sentido de que é possível a cobrança por estimativa diante da ausência do hidrômetro não agride a razoabilidade. A estimativa do consumo deve, necessariamente, ser consentânea com a possibilidade de fornecimento. Em suma, se em julho de 2007 o registrou-se R\$ 105,18 (cento e cinco reais e dezoito centavos) pelo consumo médio diário de 1,5 metro cúbico, não há como, em sã consciência, admitir a possibilidade de alçar a cobrança a R\$



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

14.258,98 (catorze mil duzentos e cinquenta e oito reais e noventa e oito centavos) (f. 79). Da mesma forma quanto à oscilação gritante da cobrança, mês a mês.

24. Como se sabe, é direito do consumidor pagar pelo que realmente consumiu, sendo dever do fornecedor cobrar pelo serviço efetivamente prestado. O que se quer sustentar é que a **instalação de hidrômetro faz parte da prestação do serviço abastecimento de água, porque é o modo pelo qual o fornecedor se desincumbe do dever de cobrar do consumidor aquilo que ele realmente consumiu.**

25. Dessa forma, diante da mora/omissão do fornecedor em instalar o hidrômetro e aferir com exatidão e certeza o consumo de água, verifica-se que o fornecedor do serviço tem o dever de adequar sua conduta. E por isso, se impõe a atuação do Poder Judiciário para sanar a irregularidade perpetrada pela ré, assim como os seus conseqüentários.

26. Por preceito constitucional, art. 5º, XXXII, o consumidor tem o direito a receber especial proteção do Estado, havendo o Código Brasileiro de Defesa do Consumidor erigido a direito básico do consumidor a proteção contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços.

27. Em razão da desvantagem da posição contratual em que o consumidor se encontra, percebeu o legislador a necessidade de relativizar o poder vinculante da autonomia da vontade manifestada por ocasião da formalização do vínculo contratual, sobrepondo-lhe o interesse público quanto à higidez dos direitos e obrigações contratados pelas partes.

28. Nesta esteira, o art. 51 do CDC, prevendo situações em que o vigoroso fornecedor se prevaleceria de sua posição de vantagem para agravar o desequilíbrio da relação contratual em detrimento do hipossuficiente, estipulou rol exemplificativo de cláusulas contratuais

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

relativas ao fornecimento de produtos e serviços que seriam abusivas, por ofenderem a ordem pública de defesa do consumidor (art. 1º, CDC).

29. Dentre as cláusulas abusivas previstas pelo art. 51 do CDC, destaca-se a estabelecida no inciso IV do mesmo dispositivo legal, *verbis*:

"Art. 51 – São nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços que:

(...)

IV – estabeleçam obrigações consideradas iníquas, abusivas, que **coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou a equidade.**"

30. Dessa forma, vislumbra-se que, se a ré não cumpre a obrigação legal de instalar os medidores de consumo para aferir com precisão o consumo, principalmente de consumidores de baixa renda, para efetuar, *a posteriori*, a cobrança por estimativa. Descumpre, portanto, a Lei Estadual nº 3.915, de 12/08/2002 e o Código de Defesa do Consumidor.

c) da cobrança retroativa por mais de cinco anos

31. Também está eivada de ilegalidade a cobrança retroativa a período superior a cinco anos perpetrada pela ré aos consumidores que se encontram em débito.

32. Isso porque, de acordo com o art. 206, § 5º, inciso I, do Código Civil, é de cinco anos o prazo de prescrição da ação de cobrança de dívida líquida constante de instrumento público ou particular. Submete-se ao referido prazo a pretensão de cobrança de certidões de dívida ativa de débitos de natureza não tributária. Portanto, é de cinco anos a prescrição da



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

cobrança de vultuosos valores a consumidores de baixa renda, pelo sistema de estimativa.

38. Também ficou indiciado que a ré efetua a cobrança de débitos pretéritos irregularmente, pois, a uma, estende-a para período anterior ao quinquídio prescricional e a duas o faz sob a "ameaça" de corte. Finalmente, verifica-se que a demora de um provimento jurisdicional definitivo acerca da matéria em exame implica perigo de dano irreversível ao consumidor, pois, se subsistir vigente aquela prática abusiva até o término desta querela, este estará correndo risco de ter interrompido o fornecimento do serviço de água canalizada, indispensável para a saúde e para o mínimo existencial, rendendo vantagem patrimonial indevida à ré.

39. Pelo exposto, **REQUER** o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro acolha esse r. Juízo o presente requerimento de antecipação da tutela definitiva para notificar a ré, na pessoa de seu representante legal, para, em 30 (trinta) dias contados da respectiva notificação, concluir o processo de cadastramento de todas as unidades consumidoras da região da comunidade de Sobrai e adjacências, assim como, a instalar de hidrômetros ou qualquer outro medidor de consumo, que constate o real e efetivo consumo do serviço de água potável.

40. Demais, requer o MP, ora autor coletivo, que a ré se abstenha de cobrar retroativamente, pelo consumo verificado em período superior a cinco anos, assim como de fazer constar na cobrança de débitos pretéritos o aviso de corte, em qualquer caso.

41. Finalmente, para que não deixe de ser efetivamente cumprido o preceito antecipatório ora pleiteado, requer o MP, caso transcorra em branco o prazo fixado para a adequação requerida, seja cominada multa suficiente para que a ré prefira cumprir o preceito a recolhê-la, sempre considerando a capacidade econômica que ostenta, à razão de R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) por ocorrência, valor a ser revertido para o

Assinatura manuscrita em tinta preta, localizada no canto inferior direito da página.



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD) previsto pelo Decreto n.º 1.306/94.

IV – DA TUTELA DEFINITIVA

42. Peio exposto, **REQUER** finalmente o MP, ora autor:

- a) a citação da ré para, querendo, contestar a presente, sob pena de revelia, sendo presumidos como verdadeiros os fatos ora deduzidos;
- b) que, após os demais trâmites processuais, seja finalmente julgada procedente a pretensão deduzida na presente ação, condenando-se a ré, outrossim, concluir o processo de cadastramento de todas as residências e estabelecimentos comerciais (unidades consumidoras) da região da comunidade do Sobral e adjacências, assim como, instalar de hidrômetros ou qualquer outro medidor de consumo, que constate o real e efetivo consumo do serviço de água canalizada, tornando-se definitiva a tutela antecipada;
- c) que a ré seja condenada a se abster de cobrar retroativamente débitos anteriores a cinco anos, assim como que seja condenada a se abster de enviar o aviso coercitivo de interrupção de fornecimento na hipótese de cobrança de débitos pretéritos;
- d) que a ré seja condenada a se abster de efetuar o corte do fornecimento de água canalizada aos consumidores da região de Sobral e adjacências que não pagaram o débito, principalmente daqueles cuja aferição de consumo é feita por estimativa;
- e) que seja a ré condenada a indenizar o dano material que houver causado aos consumidores com a ausência da adequada prestação do serviço e pelos danos ocasionados pela falta do serviço de fornecimento de água, assim como reconhecendo a obrigação da ré



Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

de reparar dano moral que padeceram os consumidores devido à cobrança coercitiva de dívida já prescrita;

- f) que sejam publicados os editais a que se refere o art. 94 do CDC;
- g) que seja a ré condenada a pagar honorários ao CENTRO DE ESTUDOS JURÍDICOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, à base de 20% sobre o valor da causa, dado o valor inestimável da condenação, mediante depósito em conta corrente n.º 2550-7, ag. 6002, Banco Itaú, na forma da Resolução 801/1998.

42. Protesta-se por todos os meios de prova em direito admitidos, em especial pela prova testemunhal, por depoimentos pessoais dos representantes legais da ré, bem como pela prova documental superveniente, atribuindo-se à causa, de valor inestimável, o valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Rio de Janeiro, 25 de novembro de 2009.

RODRIGO TERRA

Promotor de Justiça