

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR JUIZ DE DIREITO DA VARA DE FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DA CAPITAL – RIO DE JANEIRO.**

A **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, através do seu **Núcleo de Defesa do Consumidor (NUDECON)**, do seu **Núcleo de Direitos Humanos (NUDEDH)** e do seu Núcleo de Fazenda Pública (**NUFAZ**), inscrita no CNPJ 31.443.526/0001-70, com endereço na rua São José 35, 13º andar, Centro, Rio de Janeiro, CEP 20.010-020, e o

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, com sede na Av. Marechal Câmara, n. 370, Centro, Rio de Janeiro, inscrito no CNPJ sob n. 28.305.936/0001-40, apresentado pelos Promotores de Justiça (**GAEMA/MPRJ**) que ao final subscrevem, vêm propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

*com pedido de tutela de urgência*

em face da (1) **CEDAE - COMPANHIA ESTADUAL DE ÁGUAS E ESGOTO**, sociedade de economia mista, inscrita no CNPJ sob o nº 33.352.394/0001-04, dotada de autonomia e personalidade jurídica próprias, com sede na Av. Presidente Vargas, nº 2655, Cidade Nova, Rio de Janeiro; do

(2) **ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, pessoa jurídica de direito público interno, com sede na Rua Pinheiro Machado s/n, Laranjeiras, Rio de Janeiro, CEP. 22.231-901; e do

(3) **INSTITUTO RIO METRÓPOLE**, autarquia especial estadual, inscrita no CNPJ sob o nº 36.106.857/0001-38, instalada pelo DECRETO Nº 46.893 DE 23 DE DEZEMBRO DE 2019, publicado no publicado no D.O.E.R.J de 27.12.2019, dotada de autonomia e personalidade jurídica próprias, com sede na Rua Pinheiro Machado, s/n, Laranjeiras, Rio de Janeiro, CEP. 22.231-901, pelos fatos e fundamentos adiante externados.

## I - DA LEGITIMIDADE

A Defensoria Pública<sup>1</sup> e o Ministério Público estão legitimados para defender em Juízo os interesses coletivos do consumidor e outros de natureza difusa (v.g. meio ambiente, saúde e segurança), em consonância com o art. 5º, I e II da Lei 7.347/85 - Lei de Ação Civil Pública - e do quanto previsto no Código de Defesa do Consumidor, arts. 81 e 82. Vejamos:

"Art. 5º da Lei de Ação Civil Pública. Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I – o **Ministério Público**;

II - a **Defensoria Pública**;

L. 8078/90:

"Art. 81 do CDC. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Art. 82 do CDC. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente: (Redação dada pela Lei nº 9.008 , de 21.3.1995)

III - as **entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta**, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;"

Assim, diante do disposto na lei e tendo sido declarada a Constitucionalidade do inciso II do art. 5º da Lei 7.347/85 pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 3.943, de relatoria da Eminentíssima Ministra Carmem Lúcia, a Defensoria Pública e o Ministério Público têm legitimidade para a propositura desta ACP.

<sup>1</sup> Art. 134 da Constituição Federal, ante a nova redação dada pela Emenda Constitucional n. 80 de 4 de junho de 2014; arts. 1º; 4º, VII, VIII, X, XI; 106-A da Lei Complementar nº 80/94, com redação dada pela Lei Complementar n. 132/2009; ADI 3943 do STF, e Embargos de Divergência no RESP n. 1.192.577 do STJ.

---

## II- DOS FATOS

### 2.1. Breves considerações sobre o contexto: evolução da propagação da “COVID-19”

Conforme amplamente divulgado pela mídia e vivenciado por praticamente toda a população global, o ano de 2020 está sendo marcado pelo surgimento e propagação de um novo coronavírus humano, o SARS-CoV-2, vírus que causa a doença “COVID-19”. Com a ampla disseminação do vírus, a COVID-19 tornou-se problema de saúde global, devido à possibilidade de causar graves infecções do trato respiratório humano, que podem ser fatais.

Com efeito, em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o surto da doença COVID-19, causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2), constitui Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional.

Em 3 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde/Gabinete do Ministro, por meio da Portaria nº 188, declara Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional em decorrência da infecção humana pelo novo coronavírus.

Já em 11 de março de 2020, ocasião em que o número de países afetados triplicou e os casos da COVID-19 fora da China aumentaram 13 vezes, a OMS declarou que a rápida expansão do novo coronavírus pelo mundo se configurou como uma pandemia.

Em 20 de março de 2020 foram confirmados no mundo 234.073 casos da COVID-19 (24.247 novos em relação ao dia anterior) e 9.840 mortes (1.061 novas em relação ao dia anterior). No mesmo período, o Brasil registrou mais de 900 casos de COVID-19 (904 casos confirmados em 24 estados, além do Distrito Federal) e 11 óbitos (São Paulo e Rio de Janeiro), o que levou o Ministério da Saúde a declarar a existência de transmissão comunitária da COVID-19 em todo o território nacional.

Em desfecho a este capítulo introdutório, anotamos que em 31 de março de 2020 o Brasil registrou oficialmente 202 mortes por COVID-19, com quase

6.000 casos confirmados. O Estado do Rio de Janeiro apresentou os seguintes dados: 23 óbitos (e outros 40 em investigação) e 708 casos confirmados<sup>2</sup>.

## **2.2. Considerações sobre as formas de transmissão da “COVID-19” e sua relação com o saneamento.**

As transmissões entre humanos ocorrem principalmente pela via respiratória, através de gotículas expelidas pela pessoa contaminada; e pelo contato, uma vez que as gotículas podem se depositar sobre superfícies (nas quais o vírus permanece viável durante um período de tempo) com as quais outras pessoas podem ter contato. O tempo de incubação do vírus em humanos varia de 1 a 14 dias, facilitando sua propagação.

Nesse sentido, a garantia de fornecimento de água potável de qualidade à população/usuários - que constitui um direito fundamental inerente à pessoa humana -, com a provisão de condições de saneamento adequadas, são fatores essenciais para a segurança e proteção da saúde da população, especialmente durante surtos de doenças infecciosas<sup>3</sup>.

Diante disso, inúmeros artigos técnico-científicos<sup>4</sup> têm apresentado informações relevantes a respeito do “COVID-19” no que se refere à água de abastecimento público e aos esgotos domésticos, bem como às estratégias de inativação desses organismos patogênicos. O objetivo comum dessas publicações tem sido informar à população e orientar os tomadores de decisão no sentido de proteger as pessoas e prevenir a disseminação da doença.

As medidas de proteção, bem de ver, são aquelas adotadas para prevenir doenças respiratórias, como: em caso de febre, tosse e dificuldade de respirar, deve-se procurar atendimento médico; lavar as mãos com água e sabão ou com desinfetantes para mãos à base de álcool; ao tossir ou espirrar, cobrir a boca e o

<sup>2</sup> Informações constantes do “Jornal das 22h”, transmitido pela Globo News, em 31/03/2020.

<sup>3</sup> No mesmo sentido, vide a Cartilha “RECOMENDAÇÕES PARA PREVENÇÃO DO CONTÁGIO DA COVID-19 (NOVO CORONAVÍRUS – SARS-CoV-2) PELA ÁGUA E POR ESGOTO DOMÉSTICO”, versão 1, março de 2020, publicada pela Sala Técnica de Saneamento.

<sup>4</sup> A propósito, vide <https://ondasbrasil.org/carta-aberta-a-sociedade-brasileira-ondas-e-a-epidemia-da-covid-19-no-brasil/>; <https://www.canalsaude.fiocruz.br/noticias/noticiaAberta/coronavirus-na-favela-urgencia-leva-canal-saude-a-debater-tema-no-sala-de-convidadosquinta-feira-263-ao-vivo-as-11h-no-canal-saude23032020>; <https://ondasbrasil.org/covid-19-nao-sera-interrompido-sem-que-agua-seja-fornecida-para-pessoas-em-situacao-de-vulnerabilidade/>

nariz com o cotovelo flexionado ou com um lenço – em seguida, jogar fora o lenço e higienizar as mãos.<sup>5</sup>

Não por outra razão, especialistas<sup>6</sup> da ONU teceram as seguintes e enfáticas recomendações:

Como a lavagem das mãos com sabão e água limpa é vital na luta contra o COVID-19, os governos de todo o mundo devem prover acesso contínuo a água suficiente, para suas populações que vivem nas condições mais vulneráveis.

A luta mundial contra a pandemia tem pequena chance de êxito se a higiene pessoal, a principal medida para prevenir o contágio, não está disponível para 2,2 bilhões de pessoas, que não têm qualquer acesso a serviços seguros de água.

Conclamamos os governos a proibir imediatamente os cortes de água daqueles que não podem pagar suas contas. Também é essencial que forneçam água de forma gratuita durante a crise, para pessoas em situação de pobreza e por aqueles afetados pelas dificuldades econômicas que se aproximam. Prestadores, tanto públicos como privados, devem ser obrigados a cumprir com essas medidas fundamentais.

Para os mais privilegiados, lavar as mãos com sabão e água limpa – a principal defesa contra o vírus – é um gesto simples. Mas para alguns grupos em todo o mundo, é um luxo que não podem alcançar.

Pessoas vivendo em assentamentos informais, aqueles que vivem em situação de rua, populações rurais, mulheres, meninos e meninas, idosos e idosas, pessoas com deficiências, migrantes, refugiados e todos os outros grupos vulneráveis aos efeitos da pandemia necessitam ter acesso contínuo à água fornecida em quantidade suficiente e financeiramente acessível. Apenas isto lhes permitirá cumprir com as recomendações das instituições de saúde para manter estritas medidas de higiene.

O acesso limitado à água os torna mais propensos a serem infectados. A infecção leva ao adoecimento e a medidas de isolamento, tornando difícil para as pessoas sem seguridade social a continuar a sustentar economicamente suas vidas. Assim, sua vulnerabilidade aumenta, resultando em acesso ainda mais limitado à água. Governos precisam implementar medidas para romper este ciclo.”

<sup>5</sup> Para maiores informações sobre a prevenção do contágio, vide <https://coronavirus.saude.gov.br/>.

<sup>6</sup> Capitaneados pelo Prof. Leo Heller, *Relator Especial para os direitos humanos à água segura e ao saneamento*. Vide <https://ondasbrasil.org/covid-19-nao-sera-interrompido-sem-que-agua-segura-seja-fornecida-para-pessoas-em-situacao-de-vulnerabilidade/>

---

*Por meio de nossos mandatos, continuamos a insistir na necessidade de assegurar que “ninguém fique para trás”. Os governos devem prestar especial atenção aos grupos marginalizados, que raramente estão no centro das políticas públicas relacionadas à água e ao saneamento. Em relação ao COVID-19, esta mensagem é ainda mais crítica”.*

Insta salientar que, dentre as medidas preventivas para evitar o avanço do coronavírus previstas no site do Governo do Estado do Rio de Janeiro, uma das principais é para que se lavem “regularmente as mãos com água e sabonete por pelo menos 20 segundos, esfregue da ponta das unhas até os punhos, sem se esquecer de lavar entre os dedos”<sup>7</sup>;

### **2.3. Os reiterados problemas de abastecimento a cargo da CEDAE durante a pandemia do “COVID-19” e as diligências extrajudiciais adotadas pelos Autores**

Diante das dezenas de reportagens<sup>8</sup> (escritas e televisivas) divulgadas pela imprensa no sentido de que diversos bairros da cidade do Rio de Janeiro e de outros municípios da Região Metropolitana estavam sem acesso ao serviço público essencial de fornecimento de água potável, sendo que em alguns casos por mais de 15 dias, os Autores instauraram procedimentos apuratórios no âmbito de suas respectivas esferas - Inquérito Civil nº 04/2020 (MPRJ nº 2020.00256556) e P.I. DPGE E-20/001.002592/2020. O Inquérito Civil do MPRJ, sob a condução do GAEMA, versa exclusivamente sobre os municípios atendidos pelo Sistema Guandú. Portanto, não fazem parte desta demanda os municípios providos pelo Sistema Imunana Laranjal (porção leste da região metropolitana).

Dentre as medidas de alinhamento realizadas entre o MPRJ e a DPRJ para o enfrentamento do problema (“falta d’água”) destacamos: (i) a realização de 3 reuniões por videoconferência; (ii) a criação de grupo de Whatsapp para

---

<sup>7</sup> Fonte: <http://coronavirusrj.com.br/prevencao/>, acessado em 18 /03/2020, as 13:12horas.

<sup>8</sup> [http://cliente.linearclipping.com.br/MPERJ/site/m014/noticia.asp?cd\\_noticia=72486156](http://cliente.linearclipping.com.br/MPERJ/site/m014/noticia.asp?cd_noticia=72486156)  
[http://cliente.linearclipping.com.br/MPERJ/site/m014/noticia.asp?cd\\_noticia=72502541](http://cliente.linearclipping.com.br/MPERJ/site/m014/noticia.asp?cd_noticia=72502541)  
[http://cliente.linearclipping.com.br/MPERJ/site/m014/noticia.asp?cd\\_noticia=72497774](http://cliente.linearclipping.com.br/MPERJ/site/m014/noticia.asp?cd_noticia=72497774)  
[http://cliente.linearclipping.com.br/MPERJ/site/m014/noticia.asp?cd\\_noticia=72401226](http://cliente.linearclipping.com.br/MPERJ/site/m014/noticia.asp?cd_noticia=72401226)  
[http://cliente.linearclipping.com.br/MPERJ/site/m014/noticia.asp?cd\\_noticia=72252553](http://cliente.linearclipping.com.br/MPERJ/site/m014/noticia.asp?cd_noticia=72252553)  
[http://cliente.linearclipping.com.br/MPERJ/site/m014/noticia.asp?cd\\_noticia=72231505](http://cliente.linearclipping.com.br/MPERJ/site/m014/noticia.asp?cd_noticia=72231505)  
Vide, ainda, a listagem em anexo (**DOC.1**).

troca de informações sobre o caso; (iii) a publicação de nota técnica conjunta<sup>9</sup> (sobre a integração das Ouvidorias e a inserção de dados das reclamações de forma georreferenciada em mapas); e (iv) a expedição de '**Ofício conjunto**' (**GAEMA/NUDECON nº 01/2020**)<sup>10</sup> vindicando as seguintes informações e documentos:

a. Soluções e providências conferidas pela CEDAE às ouvidorias/reclamações recebidas pelo MPRJ e pela DPRJ (reclamações estas encaminhadas à Companhia na data do Of. Conjunto, 25/03/2020) ;

b. Indicação de e-mail e contato da CEDAE para fins de recebimento das ouvidorias/reclamações recebidas pelo MPRJ e pela Defensoria;

c. Pautas de reunião do “Gabinete de Crise” instituído pela CEDAE, bem como as respectivas atas já confeccionadas;

d. **Encaminhamento do Plano de Contingência da CEDAE para o enfrentamento à pandemia do “COVID-19”**; e

e. avaliação quanto à possibilidade do MPRJ e da Defensoria Pública participarem, enquanto “observadores”, das próximas reuniões do Gabinete referido na alínea “c”.

A resposta da CEDAE, ainda que intempestiva, se deu por meio do Ofício CEDAE DPR nº 522/2020<sup>11</sup>, datado de 1º de abril de 2020. No sentir dos demandantes, as respostas aos itens supracitados não foram satisfatórias, v.g. no que tange à apresentação do Plano de Contingência.

Consoante se depreende da simples leitura de cada um dos itens, estamos diante de providências que conciliam: (i) a necessidade de fiscalização quanto às ações empreendidas pela CEDAE para fins de resolução das denúncias de falta d' água nas áreas atendidas pela CEDAE na região metropolitana; e (ii) a disposição do MPRJ e da DPRJ em integrar seus esforços

<sup>9</sup> **MPRJ e DPRJ mantêm canal específico para que cidadãos denunciem falta d'água**, publicada em 27/03/2020 em <http://www.mprj.mp.br/home/-/detalhe-noticia/visualizar/84608>

<sup>10</sup> Vide **DOC. 02**, em anexo.

<sup>11</sup> **DOC.03**.

no acompanhamento/enfrentamento dos graves problemas (falta d' água no curso de grave pandemia) experimentados pelos usuários/consumidores.

Pontue-se que, antes mesmo da expedição do Ofício conjunto retrocitado, e no bojo de procedimento conexo<sup>12</sup> em curso no MPRJ, o *Parquet* expediu Recomendação Ministerial<sup>13</sup> - em 18 de março de 2020 - sinalizando para as seguintes providências:

(i) regularize os serviços de fornecimento de água potável à população da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, nos locais em que a Companhia é responsável por tal função, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas a contar do recebimento desta, a não ser que a suspensão dos serviços tenha ocorrido em virtude da constatação da alteração da qualidade da água que a torne imprópria para o consumo humano;

(ii) não interrompa o fornecimento de água potável à população da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, nos locais em que a Companhia é responsável por tal função, a não ser que a suspensão dos serviços tenha ocorrido em virtude da constatação da alteração da qualidade da água que a torne imprópria para o consumo humano; e

(iii) garanta por todos os meios, inclusive mediante contratação de caminhões pipa e similares, o fornecimento de água potável à população da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, nos locais em que a Companhia é a responsável por tal função, nos casos em que não for possível a regularização do fornecimento no prazo estabelecido no ítem "i" e nos casos em que a suspensão do fornecimento tenha se dado por alterações na qualidade da água que possam colocar em risco a saúde humana. Em especial enquanto perdurarem as medidas temporárias de prevenção ao contágio e enfrentamento de Emergência em Saúde Pública de Importância Estadual e Internacional, decorrente do novo coronavírus (COVID-19), no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, determinadas pelo Governo do Estado.

<sup>12</sup> Em curso no GAEMA/MPRJ e que trata da qualidade da água produzida e distribuída pelo Sistema Guandú.

<sup>13</sup> Vide **DOC.04**.

Em que pese ter a CEDAE respondido formalmente<sup>14</sup> aos termos da Recomendação supra - inclusive tendo ressaltado a mobilização de 40 (quarenta) caminhões-pipa -, fato é que os problemas (“vício” e “fato” do serviço) continuam ocorrendo, cf. demonstram as dezenas de reclamações que continuam a desaguar nas ouvidorias dos autores<sup>15</sup>. E, pelo que se infere dos noticiários, aos muitos casos veiculados em programas jornalísticos se segue a mesma resposta ao final: “*procurada pela nossa produção, a CEDAE informou que mandará técnicos ao local e disponibilizará caminhões-pipa se houver necessidade*”.

Considerando o agravamento da extensão da pandemia do “COVID-19”, com prognósticos extremamente preocupantes para os próximos 60 (sessenta) dias, **é fundamental que a Ré observe um “Plano de Contingência” no qual, no cenário excepcional ora experimentado, se pautem por diagnósticos, prognósticos e planos de ação para prevenção e mitigação dos impactos da aludida pandemia.**

Este planejamento, acompanhado de transparência e regular monitoramento, será decisivo para o maior ou menor êxito das ações recomendadas pelos órgãos de saúde e de vigilância sanitária.

Afinal, **como saber previamente questões como:** (i) em quais casos o usuário faz jus ao abastecimento por caminhões-pipa?; (ii) quais são as localidades/comunidades desprovidas de rede física de abastecimento que contarão com um número maior e mais frequente de caminhões-pipa?; (iii) como orientar a população acerca das datas/horários/frequência com que aqueles veículos compacerão?; (iv) quais os cuidados adicionais que os usuários devem ter, para fins de garantia da qualidade da água e prevenção de contaminação, quando receberem água de forma alternativa?; (v) existem paradas programadas em reservatórios ou elevatórias no período da pandemia?; (vi) é possível aumentar a intensidade das pressões para evitar “manobras” (“fluxo/suspensão”) da rede em determinadas localidades consideradas críticas; (vii) quais são as áreas prioritárias para fins de abastecimento e os seus respectivos critérios de hierarquização?; (viii) existem áreas e/ou conjunto de imóveis que nem mesmo

<sup>14</sup> DOC. 05.

<sup>15</sup> Vide DOC. 06.

os caminhões-pipa se afiguram como solução eficiente, devendo-se cogitar de outras como postos móveis de reservação e abastecimento em locais estratégicos?; dentre outras, cuja complexidade é tão grande como as inúmeras circunstâncias e conformações habitacionais existentes no âmbito da região metropolitana.

### III- DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

#### 3.1. Considerações sobre o Direito à água, segurança hídrica e saúde

Embora não haja um conceito legal<sup>16</sup> definindo “segurança hídrica”, a expressão, que tem sido empregada com intencionalidades distintas, apresenta alguns aspectos convergentes. A guisa de exemplo, o “*Relatório Conjuntura Recursos Hídricos Brasil – 2018*”, publicado pela Agência Nacional de Águas (ANA), menciona a expressão por 7 (sete) vezes ao longo de suas 72 (setenta e duas) páginas, enfatizando ora seu aspecto de ‘objetivo’, ora o seu tratamento à título de ‘Plano’ (“Plano Nacional de Segurança Hídrica” - PNSH).<sup>17</sup>

Em âmbito internacional o mesmo desapego ao rigor científico do termo<sup>18</sup> perdurou ao longo das últimas décadas. Porém, a Organização das Nações Unidas (ONU), nos idos de 2013, se dispôs a defini-la como:

capacidade da população em **assegurar o acesso sustentável a adequadas quantidades e aceitáveis qualidades de água** para a manutenção dos meios de vida, do bem-estar humano e

<sup>16</sup> À semelhança daqueles estabelecidos na Lei nº 6.938/1981 (PNMA) para os conceitos normativos de “poluidor”, “degradação ambiental” e “poluição”. A mesma ausência de “definição” se percebe nos atos de direito internacional público de cunho normativo.

<sup>17</sup> BRASIL. Agência Nacional de Águas. *Conjuntura dos recursos hídricos no Brasil 2018: informe anual/ Agência Nacional de Águas*. Brasília, 2018. p. 56 e 64.

<sup>18</sup> “Historically, water security was defined by different authors and interpretations vary according to the geographic regions they are studying and the aims of their research. This diversity in definitions means that actors are using the concept in widely diverging ways (scholars, planners, managers, and stakeholders, etc.), as normative and instrumental framing elements and as potential benchmarks for reducing insecurity. In most cases, users of the concept are adapting it to fit their own particular contexts” GERLAK et al. *apud* UNESCO and UNESCO i-WSSM. 2019. *Water Security and the Sustainable Development Goals (Series I)*. Global Water Security Issues (GWSI) Series, UNESCO Publishing, Paris, p. 24. Disponível em [https://unesdoc.unesco.org/in/documentViewer.xhtml?v=2.1.196&id=p::usmarcdef\\_0000367904&file=/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach\\_import\\_0ef4ee7a-8fd4-4909-9572-b17a7cc4e8eb%3F\\_%3D367904eng.pdf&locale=en&multi=true&ark=/ark:/48223/pf0000367904/PDF/367904eng.pdf#WaterWeb.indd%3A.32912%3A24](https://unesdoc.unesco.org/in/documentViewer.xhtml?v=2.1.196&id=p::usmarcdef_0000367904&file=/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_0ef4ee7a-8fd4-4909-9572-b17a7cc4e8eb%3F_%3D367904eng.pdf&locale=en&multi=true&ark=/ark:/48223/pf0000367904/PDF/367904eng.pdf#WaterWeb.indd%3A.32912%3A24). Acesso em 14 fev. 2020.

do desenvolvimento socioeconômico; desenvolvendo proteção contra a poluição hídrica e desastres relacionados à água; e preservando os ecossistemas em um clima de paz e estabilidade política.<sup>19</sup>

Percebe-se, portanto, que o conceito (amplo e complexo) de ‘segurança hídrica’ vem gradativamente ocupando a agenda global e, embora não tenha o clamor midiático da expressão “crise hídrica” - a face da moeda demonstrativa da “insegurança hídrica”-, tem enorme potencial para desaguar no campo da efetividade das políticas públicas e da concretização dos direitos humanos e fundamentais que dela (“segurança hídrica”) decorrem, em maior ou menor grau.

A extrema relevância das ‘águas’ para a manutenção das bases da vida resultou na aprovação, ao longo da segunda metade do século passado e no início deste, de um expressivo conjunto de normas jurídicas internacionais e nacionais.

Na conjuntura internacional, a ‘Conferência Internacional sobre Água e Meio Ambiente’, organizada pela ONU em janeiro de 1992, na cidade de Dublin (Irlanda), tratou da necessidade de cada país em exercer uma eficiente “gestão de recursos hídricos”, partindo do princípio de que “*a escassez e o mau uso da água doce são fatores de grande e crescente risco ao desenvolvimento sustentável e à proteção do meio ambiente*” (ONU, 1992a). O principal resultado dessa Conferência foi a chamada ‘Declaração de Dublin’, documento que estabeleceu quatro princípios básicos, dentre os quais destacamos dois: (i) a água doce é um ‘bem’ finito e essencial para a continuidade da espécie humana; e (ii) a necessidade de uma abordagem participativa para o gerenciamento da água, envolvendo a participação cidadã e dos Estados em todos os seus níveis legislativos.

Se não bastasse o reconhecimento dessa compreensão da água enquanto ‘bem’, temos outra acepção, indissociável e correlata àquela, da água enquanto ‘direito’. De forma simples e com menor rigor jurídico-científico,<sup>20</sup> podemos dizer que todos, indistintamente, têm o *direito ao bem* jurídico água. Direito este

<sup>19</sup> Tradução nossa. *Ibid.*, p. 24.

<sup>20</sup> Isto é, sem adentrar nas profundas discussões e distinções entre as categorias “direito”, “interesse” e “bem”.

qualificado como ‘humano’ (vg. viés internacional) e ‘fundamental’ (v.g. sob a ótica das Constituições dos Estados-membros).

Apesar da existência de atos internacionais mais antigos destacando a necessidade de sua proteção, a água como ‘direito humano’ foi propriamente reconhecida pela Organização Mundial das Nações Unidas em julho de 2010. A **Resolução A/RES/64/292 declarou a água limpa e segura e o saneamento como um direito humano essencial para gozar plenamente a vida e todos os outros direitos humanos (ONU, 2010)**. Esta definição reforça a *indivisibilidade e interdependência* dos direitos humanos - expressamente prevista pela ‘Declaração de Viena de 1992’, que afirma, em seu artigo 5º, que **“todos os direitos do homem são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados”** (ONU, 1992b).

No Brasil, a proteção jurídica das águas tem suas bases estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, que tratou da matéria em dispositivos esparsos ao longo de seu texto. De um lado, extrai-se a proteção das águas como decorrência da interpretação sistemática e teleológica dos **princípios e direitos fundamentais**<sup>21</sup> (v.g. dignidade, cidadania, vida, saúde, segurança e meio ambiente equilibrado); e, de outro, como decorrência das normas mandatórias (e.g. arts. 23,VI e VII; 24, VI; 30, I e VIII e 225) que impõem aos Entes da federação o dever de tutelar o ‘bem ambiental’- o meio ambiente sadio e equilibrado. No que tange à primeira perspectiva (“direito”), o acesso à água potável; à coleta e ao tratamento de esgotos; a gestão responsável dos recursos hídricos pelo Estado; a preservação das nascentes; dentre outros direitos, representam uma extensão natural de direitos e garantias fundamentais previstos (explícita e implicitamente) da Constituição.

Em desfecho ao presente capítulo, trazemos à baila o entendimento do Egrégio Superior Tribunal de Justiça sobre o tema. Nos dizeres da Corte Superior, “é *indiscutível* que **sem água não há vida**. Por força de lei,

<sup>21</sup> Consagrados nos arts. 1º, 5º, 6º e 225 da CRFB/1988. No mesmo sentido: CASTRO, J. M. A. y. Regime jurídico das águas no Brasil. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, n. 65, 2010, p. 30. No mesmo sentido, confira-se AITH, para quem “*não há que falar em direito à vida digna sem água potável e meio ambiente equilibrado; não há como garantir a saúde das pessoas sem acesso à água potável e ao tratamento de esgotos; não há como garantir a segurança sanitária sem um abastecimento adequado de água potável à população*”. AITH, Fernando Mussa Abujamra; ROTHBARTH, Renata. *O Estatuto Jurídico das Águas no Brasil*, Estudos Avançados 29 (84), 2015, p.166.

**abastecimento público é uso prioritário** por excelência dos recursos hídricos (art. 1º, III, da Lei 9.433/1997).” Destarte, “qualquer outro emprego da água, de suas fontes e do entorno dos rios, lagos, reservatórios e fontes subterrâneas que venha a ameaçar, dificultar, encarecer ou inviabilizar o consumo humano, imediato ou futuro, deve ser combatido pelo Estado, na sua posição de guardião maior da vida das pessoas, com medidas enérgicas e eficazes de prevenção, fiscalização, repressão e recuperação. (...).<sup>22</sup>

### **3.2. Abastecimento, Plano de Emergência/Contingência e legislação aplicável**

Como cediço, a Lei nº 11.445/2007, em seu artigo 2º, preceitua que “os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes **princípios fundamentais**”:

III - **abastecimento de água**, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos **realizados de formas adequadas à saúde pública** e à proteção do meio ambiente;

(...)

VI - **articulação** com as **políticas** de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, **de promoção da saúde** e outras de relevante interesse social voltadas para a **melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante**;

(...)

IX - **transparência das ações**, baseada em sistemas de informações e **processos decisórios institucionalizados**;

(...)

XI - **segurança, qualidade e regularidade**.

<sup>22</sup> STJ, REsp 1376199 / SP, T2 - SEGUNDA TURMA, Ministro HERMAN BENJAMIN, DJe 07/11/2016.

Se considerarmos, na esteira da doutrina (e.g. Luis Roberto Barroso, Humberto Ávila, Alexy, Eros Grau, Alexy e outros) e da jurisprudência (v.g. STF), que as ‘normas jurídicas’ são compostas por “normas regras” e “normas princípios”, os enunciados acima, cotejados com os fatos subjacentes (“pandemia cuja ausência de água favorece a propagação”), apontam seguramente para a imperiosa necessidade da Ré: executar seus serviços de forma adequada às exigências atuais de saúde pública; de articular-se com as políticas de promoção da saúde; de conferir transparência às suas ações (v.g. de emergência e contingência), baseando-as em processos decisórios institucionalizados; e, por fim, de garantir os atributos/princípios que regem um serviço público essencial desta natureza, quais sejam, a segurança, a qualidade e a regularidade – na esteira do art. 22 do Código de Defesa do Consumidor e da Lei nº 8.987/1995.

E a observância de Plano de Contingência, nesse diapasão, converge diretamente para a efetivação dos princípios acima, já que contempla, em seu conteúdo e metodologia, justamente aqueles postulados – veiculadores, por sua vez, de ‘valores’ como a justiça social, a isonomia, a equidade e a eficiência.

Ainda na esteira da Lei nº 11.445/2007, recordamos que esta, em seu art. 3º, inciso I, alínea “a”, dispõe que, para os seus efeitos, considera-se **saneamento básico** o “conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de **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”; além do ‘abastecimento’, lembramos que o referido inciso também contempla o esgotamento sanitário, a gestão de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais como componentes do ‘saneamento básico’.

Mais especificamente sobre a necessidade de “**ações para emergências e contingências**” - as quais só fazem sentido se tivermos em mente a sua incorporação em um ‘Plano’ -, pontuamos, ainda, o quanto previsto nos incisos IV e V do artigo 19 da Lei nº 11.445/2007:

---

Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico **observará plano**, que poderá ser específico para cada serviço, o qual **abrangerá, no mínimo**:

(...)

IV - **ações para emergências e contingências**;

V - mecanismos e procedimentos para a **avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas**.

Porém, e aqui pontuamos circunstâncias que serão determinantes para a compreensão das pretensões veiculadas nesta demanda, não podemos perder de vista que: (i) a CEDAE presta o serviço de abastecimento de água em todos os municípios da Região Metropolitana, com exceção de Niterói (onde a CEDAE vende a água captada/aduzida no Sistema Imunana-Laranjal) e Petrópolis; (ii) o segundo Réu, Instituto Rio MetrÓpole, exerce competências de suma importância para fins de harmonização dos planos municipais de saneamento à luz do denominado Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado (PEDUI).

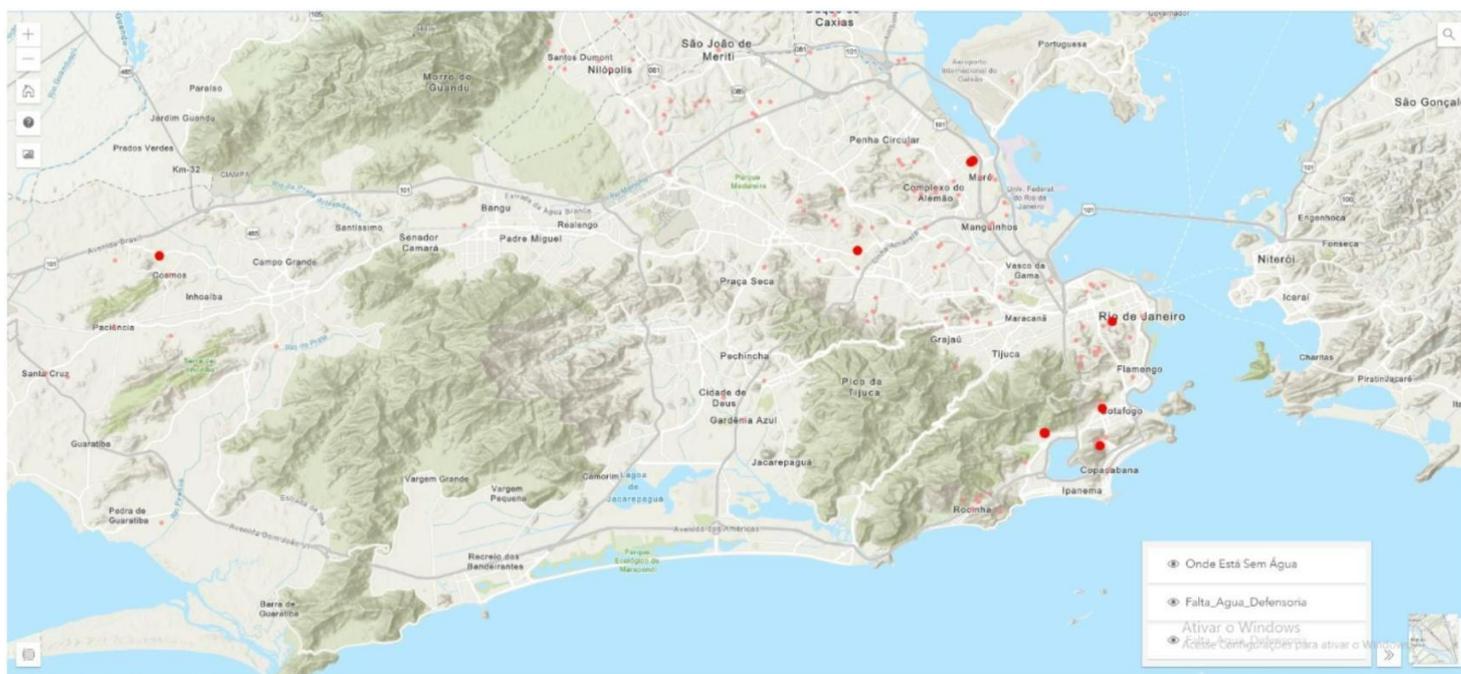
### **3.3. Do direito à informação**

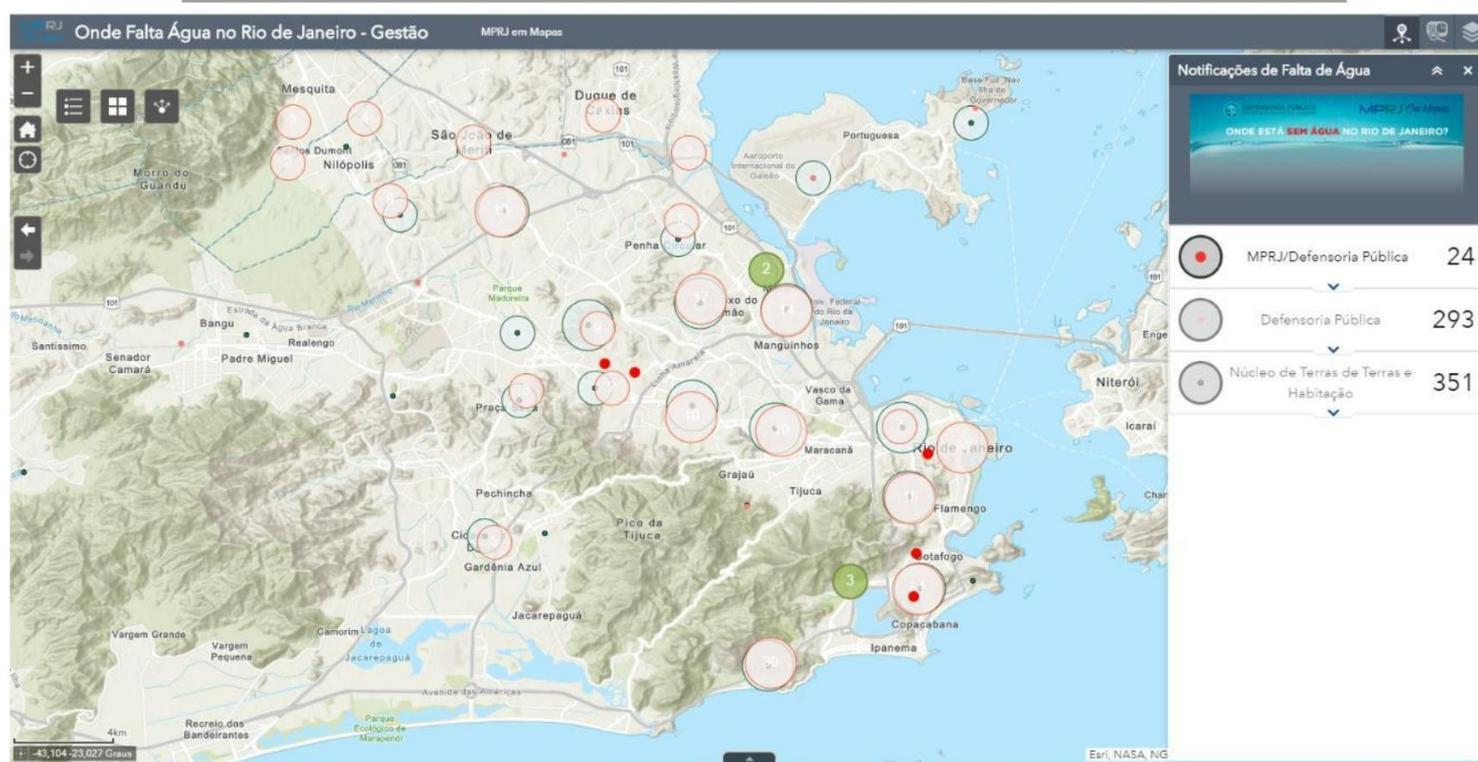
Conforme se verifica da documentação em anexo, a população não possui as informações necessárias de como proceder ante a falta de água no local onde mora. Em especial, as comunidades carentes, as mais afetadas neste período de crise sanitária.

Conforme se verifica do Relatório Parcial da Ouvidoria Externa da Defensoria Pública do RJ, desde 18 de março até o dia 29 de março do corrente ano (doze dias), foram registradas 550 reclamações de moradores de comunidades carentes, narrando problemas de abastecimento de água no Rio de Janeiro. Dentre as localidade mais afetadas, verifica-se as comunidades do Tabajaras (94 denúncias), Rocinha (28 denúncias), Complexo do Alemão (15 denúncias), Complexo da Maré (11 denúncias), Santa Cruz (8 denúncias), morro do Fallet (8 denúncias), Coelho Neto (8 denúncias), e assim continua (documento em anexo).

Assim, através de uma articulação de trabalho entre as instituições, o Ministério Público e a Defensoria Pública unificaram a base de dados das Ouvidorias, com o fim de mapear as localidades e possibilitar uma atuação coordenada e eficiente para esta importantíssima demanda social.

Como podemos observar do gráfico abaixo, elaborado pela plataforma MAPAS do MPRJ, a partir do georreferenciamento das reclamações dos cidadãos nas Ouvidorias da Defensoria Pública e do Ministério Público (sinalização em vermelho claro e escuro no mapa identificam as áreas com falta de abastecimento de água), concluímos que são muitas regiões, em regra comunidades carentes, com a ausência deste serviço essencial e vital neste momento de crise de uma pandemia mortal mundial que estamos atravessando. Vejamos (documentos em anexo).





Importante observar a manifestação da FAFERJ (Federação das Favelas do Estado do Rio de Janeiro) de 31/03/2020, em que manifestam sua indignação à presente situação, relatando que: (documento em anexo):

*“a CEDAE frequentemente promove reparos e manobras para corrigir faltas de abastecimento. No entanto, são sempre soluções momentâneas e nunca temos uma solução definitiva. Assim, em todas as favelas que assiam esta carta o problema é o mesmo: a **falta de água sempre volta à realidade dos moradores**. Além disso, a **CEDAE não apresenta informações** precisas sobre o funcionamento do sistema de água, o que nos impede de entender o que precisa ser feito para uma resolução efetiva. Muitas áreas nas favelas não possuem sequer tubulação de água e não vemos um planejamento de como estruturar o acesso à água para essas famílias. Para piorar, **a pandemia do novo Coronavírus revelou que a CEDAE não tem um plano emergencial** para atender e orientar a população das favelas em situações de crise. Por isso, exigimos nesta carta **soluções concretas que garantam às populações faveladas e periféricas o acesso à água**. Temos o direito à vida e, para isso, precisamos de condições*

*para nos defender desta pandemia, a começar pelo direito a lavar as mãos! (...)" (grifos nossos)*



### **ABAIXO ASSINADO PELO DIREITO À ÁGUA NAS FAVELAS E PERIFERIAS**

Nós, representantes e articuladores das diversas favelas e periferias do estado do Rio de Janeiro, manifestamos nesta carta nossa preocupação com a situação do abastecimento de água no Rio de Janeiro em tempos de Coronavírus. Se o problema do desabastecimento já é grave em tempos de normalidade, imaginem neste momento, em que a humanidade enfrenta uma pandemia.

As autoridades sanitárias são enfáticas ao afirmarem que lavar as mãos é o principal hábito de prevenção da infecção. Mas como lavar as mãos sem água em casa? É de conhecimento das autoridades que a população das favelas do Rio de Janeiro é composta por cidadãos e cidadãs em situação de vulnerabilidade social. As autoridades também sabem que as moradias de favelas comportam muitos habitantes por cômodos em áreas densamente povoada. Essa combinação de fatores pode gerar uma tragédia sem precedentes, dessa forma a responsabilidade do Governo do Estado e da CEDAE é garantir que essa tragédia seja evitada.

Importante dizer que a CEDAE frequentemente promove reparos e manobras para corrigir faltas de abastecimento. No entanto, são sempre soluções momentâneas e nunca temos uma solução definitiva. Assim, em todas as favelas que assinam esta carta o problema é o mesmo: a falta de água sempre volta à realidade dos moradores. Além disso, a CEDAE não apresenta informações precisas sobre o funcionamento do sistema de água, o que nos impede de entender o que precisa ser feito para uma resolução efetiva. Muitas áreas nas favelas não possuem sequer tubulação de água e não vemos um planejamento de como estruturar o acesso à água para essas famílias. Para piorar, a pandemia do novo Coronavírus revelou que a CEDAE não tem um plano emergencial para atender e orientar a população das favelas em situações de crise.

Por isso, exigimos nesta carta soluções concretas que garantam às populações faveladas e periféricas o acesso à água. Temos o direito à vida e, para isso, precisamos de condições para nos defender dessa pandemia, a começar pelo direito a lavar as mãos!

Assinam esta carta (parcial às 21h de 31 de março de 2020):

Do mesmo modo, diversas organizações da sociedade civil se manifestaram através da Carta Manifesto #CoronaNaBaixada, pleiteando, dentre outras medidas emergenciais coordenadas com o poder público para que se possa prevenir e combater o contágio do coronavírus, o acesso à água potável. Vejamos (documento em anexo).

# #Corona na Baixada

## #CoronaNaBaixada - Carta Manifesto

A pandemia do coronavírus (COVID-19) é algo novo para todas as gerações. Mas diversos problemas na Baixada Fluminense já existem antes da pandemia e com ela podem se agravar.

Na Baixada, infelizmente, é histórico o processo de violação de direitos. A população pobre, preta e periférica, moradora dessa região, sofre com a violência, desemprego e precarização do trabalho, baixo número de leitos disponíveis e problemas no acesso à saúde, falta de saneamento (água potável, coleta de esgoto, coleta de lixo), adensamento habitacional excessivo (mais de 3 pessoas dormindo no mesmo quarto), dentre outros.

Infelizmente, a infraestrutura e as condições não são boas, propícias para a proliferação do coronavírus. Mas os governos e a sociedade têm que entender suas responsabilidades para evitarmos a expansão do número de casos. Hoje, temos poucos, mas é necessário prudência e atenção. Muitas denúncias chegam de pessoas com sintomas que não foram testadas, inclusive que vieram a óbito. Há prefeituras que estão se esforçando para seguir as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e das autoridades sanitárias, mas algumas ainda não entenderam a gravidade da situação ou preferem seguir as orientações desastrosas do presidente da República, com isso não implementaram medidas sérias para o isolamento e informação aos moradores, estando na contramão das orientações da OMS.

Nesse momento de crise, precisamos que as prefeituras da região façam ações coordenadas com o Governo do Estado, buscando soluções conjuntas numa região onde a circulação entre os municípios é bem comum. O vírus não conhece nossas divisas.

Reforçamos que seja garantido à população da Baixada Fluminense:

(...)

4. **O acesso à água potável**, em meio a diversas denúncias de falta d'água em vários bairros da Baixada Fluminense. Além disso, **fazer a higienização periódica das ruas.**

Deve a CEDAE prestar informação de forma clara à população, com o devido planejamento, adequado a situações de emergência como a atual, para fins de atendimento útil e urgente para a situação evidenciada.

Até mesmo medidas simples como um efetivo canal de informação aos seus consumidores, atendendo ao dever de informação, visto que hoje não se esclarece à população que medidas tomar a partir deste caso, como por exemplo uma resposta imediata, adequada e completa aos seus consumidores em uma situação de caos e falta de água nesta situação de pandemia.

Em suma, é dever dos Réus efetuarem um planejamento de prevenção e mitigação dos danos decorrentes de desabastecimentos de água pela situação adversa que estamos todos passando.

Os fatos acima narrados demonstram que as rés violam direitos básicos do consumidor, tal como, por exemplo, o direito à informação adequada e clara, previsto no inciso III do art. 6º do CDC, *verbis*:

*Art. 6º São direitos básicos do consumidor:*

*(...)*

*III - a **informação adequada e clara** sobre os diferentes produtos e serviços, **com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço**, bem como sobre os riscos que apresentem;*

Com efeito, na sistemática implantada pelo CDC, o fornecedor está obrigado a prestar todas as informações acerca do produto ou do serviço, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, de maneira clara, expressa, prévia e precisa, não se admitindo falhas ou omissões. Trata-se de um dever exigido mesmo antes do início de qualquer relação. A informação passou a ser um componente necessário do produto e do serviço, que não podem ser oferecidos no mercado sem ela.

Assim, esse dever de informar, decorrente do princípio da transparência, estabelece a obrigação de o fornecedor dar cabal informação sobre seus produtos e serviços oferecidos e colocados no mercado, bem como das cláusulas contratuais por ele estipuladas. Assegura-se ao consumidor a plena ciência da exata extensão das obrigações assumidas perante o fornecedor. Assim, deve o fornecedor transmitir efetivamente ao consumidor todas as informações indispensáveis à utilização do produto ou serviço, de maneira clara, correta e precisa. Como ensina Cláudia Lima Marques:

*Na formação dos contratos entre consumidores e fornecedores o novo princípio básico norteador é aquele instituído pelo art. 4.º, caput, do CDC, o da Transparência. A idéia central é possibilitar*

---

*uma aproximação e uma relação contratual mais sincera e menos danosa entre consumidor e fornecedor. Transparência significa informação clara e correta sobre o produto a ser vendido, sobre o contrato a ser firmado, significa lealdade e respeito nas relações entre fornecedor e consumidor, mesmo na fase pré-contratual, isto é, na fase negocial dos contratos de consumo.*<sup>23</sup>

Assim, o princípio da transparência, regente no Código de Defesa do Consumidor, é indispensável para a qualidade na prestação de serviços e comercialização de produtos, pois através dele é adotada uma postura de respeito ao consumidor.

Da mesma forma, incide à presente situação a Lei dos Usuários dos Serviços Públicos (LEI Nº 13.460, DE 26 DE JUNHO DE 2017). Em especial a incidência dos arts. 17, 22, 23 e 24, que dispões sobre a organização de ouvidorias e a avaliação da efetividade e dos níveis de satisfação dos usuários, bem como a efetividade e adoção de medidas para o aperfeiçoamento da prestação do serviço. Vejamos os dispositivos reproduzidos abaixo:

Art. 23. Os órgãos e entidades públicos abrangidos por esta Lei deverão avaliar os serviços prestados, nos seguintes aspectos:

I - satisfação do usuário com o serviço prestado;

II - qualidade do atendimento prestado ao usuário;

III - cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação dos serviços;

IV - quantidade de manifestações de usuários; e

V - medidas adotadas pela administração pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço.

---

<sup>23</sup> Marques, Cláudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor. O novo regime das relações contratuais*. 4.<sup>a</sup> ed. rev. atual. e amp. São Paulo: RT, 2002. P. 594-595.

Art. 24. Regulamento específico de cada Poder e esfera de Governo disporá sobre a avaliação da efetividade e dos níveis de satisfação dos usuários.

Nas lições de Flavio Willeman:<sup>24</sup>

A regulamentação do artigo 27 da EC 19 de 1988 somente veio com a Lei Federal nº 13.460 de 2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração pública.

Em junho de 2019, a lei entrou em plena vigência, abrangendo a União, os Estados e os Municípios, nos termos de seu artigo 25.

(...) não se afigura correto, juridicamente, descartar sumariamente a aplicação do Código do Consumidor aos serviços públicos, eis que, de alguma forma, desbordam sobre usuários; isto constituiria violação frontal da Constituição da República de 1988, da Lei Federal nº 11.460 de 2017 e do próprio CDC.

Com o advento da Lei Federal nº 11.460 de 2017, extrai-se a nítida distinção entre usuário de serviços públicos e consumidor trazida pelo seu art. 1º, §2º, inciso li. Com efeito, o dispositivo determina a aplicação do Código de Defesa do Consumidor quando caracterizada relação de consumo no bojo da prestação de serviço público.

Em resumo, o suposto plano de contingência da CEDAE, sob a ótica da transparência e informação, inadequadamente opera como uma “caixa preta”, absolutamente opaca e sigilosa para a sociedade civil, ao Estado e à população. Desta forma, percebe-se que agem as rés violam seu dever de informar. Conforme o magistério de Bruno Miragem:

<sup>24</sup> WILLEMANN, Flávio de Araújo. O Consumidor e o usuário de serviços públicos – Distinção e peculiaridades a partir da Lei Federal nº 13.460 de 2017. In. MARTINS, Plínio Lacerda; MARTINS, Guilherme Magalhães; LIMA, Marcos Cesar de Souza. Hermenêutica Jurídica: A Relação de consumo na Sociedade. UFF. Niterói. 2019. Págs. 23-41.

---

*Ter informação adequada, que assegure razoável esclarecimento, torna-se integrativo do conceito de autonomia da vontade, que em boa parte estabeleceu na visão clássica, em especial do direito privado, a definição do que é confiado ao poder de escolha individual e o que merece a intervenção condicionante, restritiva ou supletiva do Estado, por intermédio da norma jurídica. Da mesma forma a conduta de informar passa a ter maior densidade, não como ato de cortesia ou de usos e costumes, senão como autêntico dever jurídico, que positivado ou não, passa a assumir gradativamente função de critério de validade das relações jurídicas, em especial no âmbito das relações contratuais.<sup>25</sup>*

Tais informações são essenciais para a proteção dos direitos da população neste cenário de pandemia mundial. Planejar, informar, mitigar os danos e mortes. Neste sentido é, por exemplo, a preciosa lição de Cass Sunstein, professor da Harvard Law School e czar da regulação federal nos Estados Unidos durante a presidência de Barack Obama:

*Políticas e regulações precisam se beneficiar das informações dispersas de uma grande variedade de seres humanos (...) Para tudo que funcionários públicos sabem, os cidadãos particulares sabem muito mais. Eles são indispensáveis para a responsabilização plena. A melhor resposta para o poder público é se basear nas informações dispersas dos membros da população.<sup>26</sup>*

---

<sup>25</sup> Miragem, Bruno. Mercado, direito e sociedade de informação: desafios atuais do direito do consumidor no Brasil, em Guilherme Magalhães Martins (editor), *Temas de Direito do Consumidor*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. P. 77.

<sup>26</sup> Sunstein, Cass. *Valuing Life: Humanizing the Regulatory State*. Chicago: University of Chicago Press, 2014. P. 174.

Nesse sentido, a informação adequada do necessário e adequado plano de contingência pleiteado permite ainda que a população, o consumidor, o usuário do serviço possa reivindicar a correção de vícios na prestação do serviço por parte do fornecedor e perante os órgãos reguladores. Tal possibilidade é essencial para a regularidade do fornecimento do serviço público, na medida em que o *feedback* do consumidor provoca o efeito de retroalimentação do sistema, possibilitando que a empresa e aos órgãos públicos responsáveis, espontaneamente ou mediante a intervenção do Estado, incorpore a informação prestada pelo consumidor e a internalizem para aperfeiçoamento da prestação do próprio serviço.<sup>27</sup>

Com o objetivo de reequilibrar a relação entre os Réus e a população usuários do serviço de água, a boa-fé objetiva possui três funções nas relações de consumo, consoante o preciso magistério da professora Claudia Lima Marques:

*A primeira função é uma função criadora (pflichtenbegründende Funktion), seja como fonte de novos deveres (Nebenpflichten), deveres de conduta anexos aos deveres de prestação contratual, como o dever de informar, de cuidado e de cooperação; seja como fonte de responsabilidade por ato lícito (Vertrauenshaftung), ao impor riscos profissionais novos e agora indisponíveis por contrato. A segunda função é uma função limitadora (Schranken-bzw. Kontrollfunktion), reduzindo a liberdade de atuação dos parceiros contratuais ao definir algumas condutas e cláusulas como abusivas, seja controlando a transferência dos riscos profissionais e libertando o devedor em face da não razoabilidade de outra conduta (pflichtenbefreinde Vertrauensumstände). A terceira é a função interpretadora, pois a melhor linha de interpretação*

<sup>27</sup> Sobre o efeito do feedback, veja Kotler, Philip e Gary Armstrong, *Princípios de Marketing*, 12ª edição. São Paulo: Pearson Prentice Hall (2007), P. 368.

---

*de um contrato ou de uma relação de consumo deve ser a do princípio da boa-fé, o qual permite uma visão total e real do contrato sobre exame<sup>28</sup>.*

A informação e o planejamento, neste atual momento, é essencial para a prevenção do aumento do contágio do coronavírus. Sem a qual, estaremos somente “apagando fogo”, agindo mediante decisões irracionais ou sem a técnica devida para solucionar sistemicamente o problema social. A convulsão social, a indignação coletiva ante a falha informacional e de planejamento para o problema narrado já é objeto de manifestações públicas de reprovação pelas pessoas mais afetadas, como percebemos dos documentos anexados.

### **3.4. Plano de Emergência/Contingência e competências**

Como é notório, a 1ª Ré é pessoa jurídica (sociedade de economia mista integrante da Adm. Pública estadual indireta) que presta o serviço público essencial de distribuição de água e coleta de esgoto na cidade do Rio de Janeiro e demais municípios da Região Metropolitana (a exceção de Petrópolis e Niterói), fazendo-o de forma exclusiva, isto é, detentora do monopólio de sua atividade.

---

<sup>28</sup> MARQUES, Cláudia Lima. Contratos no Código de Defesa do Consumidor. 4ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

DECRETO-LEI Nº 39, DE 24 DE MARÇO DE 1975.

**DISPÕE SOBRE ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL INDIRECTA E FUNDAÇÃO, NO ÂMBITO DA SECRETARIA DE ESTADO DE OBRAS E SERVIÇOS PÚBLICOS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.**

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, no uso de atribuição que lhe confere o art. 3º, § 1º, da Lei Complementar nº 20, de 01 de julho de 1974, decreta:

**CAPÍTULO I**

**Fusão ou Incorporação de Sociedades**

**SEÇÃO I**

**CEDAG, ESAG e SANERJ**

**Art. 1º** - Fica o Poder Executivo autorizado a promover os atos necessários à unificação das seguintes empresas:

- I – Companhia Estadual de Águas da Guanabara (CEDAG);
- II – Empresa de Saneamento da Guanabara (ESAG);
- III – Companhia de Saneamento do Estado do Rio de Janeiro (SANERJ).

§ 1º - A Companhia resultante da unificação de que trata o artigo, será denominada Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE – e assumirá o ativo e o passivo das sociedades unificadas, revestindo a forma de sociedade de economia mista.

§ 2º - A CEDAE terá sede e foro na Cidade do Rio de Janeiro e, respeitado o peculiar interesse dos municípios, terá por objetivo principal a execução dos serviços de água e esgoto no Estado do Rio de Janeiro.

**DECRETO Nº 553 DE 16 DE JANEIRO DE 1976**

**APROVA O REGULAMENTO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, A CARGO DA CEDAE.**

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 70, inciso III, da Constituição Estadual e tendo em vista o disposto no Decreto-lei nº 39, de 24 de março de 1975, e no Decreto nº 168, de 18 de junho de 1975, decreta:

**Art. 1º** - Fica aprovado o Regulamento dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Estado do Rio de Janeiro, a cargo da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE, anexo ao presente Decreto.

**Art. 2º** - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 16 de janeiro de 1976

**FLORIANO FARIA LIMA**

**ANEXO AO DECRETO Nº 553 DE 16 DE JANEIRO DE 1976**

Regulamento dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Estado do Rio de Janeiro

**TÍTULO I**

**Do Objetivo**

**Das Disposições Preliminares**

**Art. 3º** - Compete, privativamente, à Companhia Estadual de Águas e Esgotos – CEDAE, operar, manter e executar reparos e modificações nas canalizações e instalações dos serviços públicos de água e esgoto sanitário, bem como fazer obras e serviços necessários à sua ampliação e melhoria, na área de sua jurisdição.

**Art. 4º** - Nenhum serviço ou obra de instalação de água ou de esgotamento sanitário poderão ser iniciados sem que tenham sido autorizados pela CEDAE.

**Art. 5º** - As obras e serviços de instalações de que trata este Regulamento só poderão ser executados por instaladores registrados na CEDAE.

**Art. 6º** - As ligações de qualquer canalização à rede pública de água ou esgoto sanitário serão executadas privativamente pela CEDAE e custeadas pelo interessado.

Conforme se depreende desta circunstância, estamos diante de hipótese versada no art. 14 da Lei nº 11.445/2007. *In verbis*:

Art. 14. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico é caracterizada por:

I - um único prestador do serviço para vários Municípios, contíguos ou não;

II - uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração;

III - compatibilidade de planejamento.

Quanto aos incisos II e III acima colacionados, destacamos o seguinte: que a regulação dos serviços a cargo da CEDAE é feita pela autarquia estadual AGENERSA; e que a compatibilidade de planejamento, não bastasse ser uma realidade e constante em momentos ordinários (“cenário de normalidade”), com maior razão deverá sê-lo em momentos extraordinários como o ora experimentado, qual seja, de uma pandemia global que se expande em grande e rápidas proporções.

Não faz sentido, assim, que a CEDAE se pautar por uma dezena de Planos Municipais de Saneamento, com capítulos e previsões distintas (se é que estes contemplaram um cenário tão apocalíptico como o verificado), para poder adotar ações de emergência e contingência em território contíguo. Sem falar que muitos municípios da região metropolitana estão em processo de revisão dos seus planos municipais de saneamento (e.g. Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, Niterói<sup>29</sup> e outros), editados há mais de 5 anos; ao passo que outros sequer os têm (conforme cópia do TAC em anexo - “TAC II COMPERJ”)<sup>30</sup>.

Portanto, cremos que a regra aplicável à espécie, em base impositiva (e não facultativa, como sugere equivocadamente a interpretação literal), notadamente para o estado de emergência em que nos encontramos, é aquela constante do art. 17 da Lei nº 11.445/2007: “o *serviço regionalizado de*

<sup>29</sup> Cujas produção e tratamento da água se dá pela CEDAE, a partir do sistema Imunana Laranjal).

<sup>30</sup> DOC. 07.

---

*saneamento básico poderá obedecer a plano de saneamento básico elaborado para o conjunto de Municípios atendidos.*”

Não se quer dizer que o Estado e o Instituto Rio Metrópole elaborarão um ‘Plano de Saneamento Básico’, partindo “do zero”, contemplando todos os componentes previstos em Lei (e que vão além das ações de contingência e emergência). E também seria absolutamente inócuo e ineficiente neste momento peculiar, e até mesmo contrário aos ‘princípios’ e ‘diretrizes’ da Lei Complementar n  184/2018 - que institui e disciplina a Região Metropolitana do RJ -, pretender que cada Município dela integrante elaborasse e revisse, neste momento, os seus Planos Municipais de Saneamento para contemplar ações de emergência e contingência para mitigar a pandemia do “COVID-19” (um agravo de saúde pública comum quanto às consequências e profilaxias). Obviamente, e se queremos poupar o maior número de vidas, não há tempo e razão<sup>31</sup> para isso.

Pela especial relevância deste ponto, avancemos um pouco mais.

No que tange às **responsabilidades do Estado do Rio de Janeiro e do Instituto Rio Metrópole**, cumpre rememorar o quanto disposto na Constitui o Federal (art. 25,  3 ) e no Estatuto da Metrópole (Lei n.  13.089, de 12 de janeiro de 2015), no sentido de que os Estados podem instituir regiões metropolitanas constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organiza o, o planejamento e a execu o de **fun es públicas de interesse comum**, isto  , *“política pública ou a o nela inserida, cuja realiza o por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes”* (Estatuto da Metrópole, art. 2 , II).

Deve-se destacar, aqui, que segundo o entendimento do Supremo Tribunal Federal, explicitado quando do julgamento da ADI 1842/RJ,   plenamente possível que a titularidade da presta o dos serviços públicos de saneamento básico, dentre os quais se insere o abastecimento de água potável, seja exercida pelo ente metropolitano no caso de cria o de regiões metropolitanas. Nessa hipótese, **a titularidade do serviço público permanece com o Município, porém, a presta o do serviço passa a ser de titularidade**

---

<sup>31</sup> Para além da interpreta o teleológica, chamamos a aten o para o quanto previsto no art. 22 da Lei de Introdu o ao Direito Brasileiro.

**do ente metropolitano**, conforme se denota dos trechos abaixo transcritos, retirados do acórdão da ADI supracitada:

“(…) 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 limítrofes, 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 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.

Seguindo o entendimento do STF na referida ADI 1842/RJ, e no mesmo diapasão do Estatuto da MetrÓpole, o Estado do Rio de Janeiro editou a **Lei Complementar n.º 184, de 27 dezembro de 2018** (LC 184/18), que instituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), **incluindo os serviços de saneamento básico**<sup>32</sup> dentre as matérias de interesse comum metropolitano (art. 3º, II).

Ainda no âmbito dessa lei complementar, para fins de deliberação, execução e garantia da participação da população no processo de planejamento e tomada de decisões, bem como no acompanhamento da execução de serviços e atividades relacionadas às funções públicas de interesse comum, foi estabelecida uma **governança própria**, estruturada em três instâncias, a saber: Conselho Deliberativo, Órgão Executivo (Instituto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro - Instituto Rio MetrÓpole) e Conselho Consultivo, com atribuições distintas e distribuídas no âmbito dos artigos 9º a 18 da Lei Complementar acima aludida, dentre as quais, destacam-se a seguir, em especial, as que possuem relação com os serviços de saneamento básico:

---

<sup>32</sup> Saneamento básico, assim definido pela legislação federal, incluindo a captação, o tratamento e a distribuição de água potável, a coleta, o tratamento e a destinação do esgotamento sanitário, gerenciamento de resíduos sólidos e drenagem, bem como o manejo das águas pluviais urbanas.

“Art. 11 São atribuições do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro: [...]

VII - **exercer sua titularidade em relação aos serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário**, observando os Planos Diretores e a legislação urbanística e, principalmente, a situação operacional específica dos municípios envolvidos [...]

Art. 13 Fica criado o Instituto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro - Instituto Rio Metrópole, entidade integrante, para fins organizacionais, da Administra o Pública Estadual indireta, submetida a **regime autárquico especial e vinculada**, para fins organizacionais, ao Governo do Estado, **com a fun o de executar as decisões tomadas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, bem como de assegurar suporte necessário ao exercício de suas atribui es**, em especial quanto ao detalhamento das diretrizes gerais, planos e normas metropolitanas, definidas pelo próprio Conselho Deliberativo. I - **em matéria de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário**: a) **conduzir ou acompanhar as licita es e encaminhar para assinatura do Presidente do Conselho os contratos, convênios e outros instrumentos que, precedidos ou não de licita o, tenham como objeto a presta o de serviços de saneamento**; b) **gerir sistema de informa es sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informa es sobre Saneamento -SNIS**; c) **executar interven o nos serviços delegados, aprovada pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, ouvida a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro-ALERJ**; d) **autorizar, segundo normas estabelecidas pelo Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, a presta o de serviços públicos de saneamento básico para usuários organizados em cooperativas ou associa es, ouvida a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro - ALERJ por projeto de lei. [...]**

§ 1º O Instituto Rio Metrópole terá sede na Capital do Estado e poderá estabelecer unidades regionais.

§ 2º **O Instituto Rio Metrópole, por meio de sua Procuradoria, representar  a Região Metropolitana do Rio de Janeiro em juízo.**

§ 3º A natureza de autarquia especial conferida ao Instituto   caracterizada por plena autonomia administrativa e financeira, respeitadas as atribui es do Conselho Deliberativo, ficando-lhe asseguradas, nos termos desta Lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.

§ 4º **As atribui es de execu o do Instituto poderão ser parcialmente delegadas na forma do § 4º do Art. 11 desta Lei”.**

Art. 18 Fica instituído o Conselho Consultivo da Região Metropolitana com o objetivo de **assegurar a participa o da popula o no processo de planejamento e tomada de decisões, bem como no acompanhamento da execu o de serviços e atividades relacionadas às fun es públicas de interesse comum.** [...]

§ 3º São atribui es do Conselho Consultivo da Região Metropolitana:

I - propor a ado o de normas, a realiza o de estudos ou a ado o de providências ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana;

II - emitir pareceres prévios sobre as matérias a serem submetidas   delibera o do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana, quando assim solicitado pelo Conselho Deliberativo;

III - manter permanente acompanhamento e avalia o sobre a execu o dos estudos, projetos e programas de interesse metropolitano, apresentando ao Conselho Deliberativo da Região Metropolitana indica es ou sugestões para possíveis corre es e ajustes nos procedimentos de implanta o dos mesmos;

IV - exercer o controle social dos serviços públicos de saneamento básico.”

Sem prejuízo, vale também a menção ao art. 24 do REGULAMENTO DO INSTITUTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO - INSTITUTO RIO METRÓPOLE, o qual estabelece a competência da Diretoria de Saneamento Metropolitano Integrado para a concepção, planejamento, elaboração e coordenação de planos e projetos voltados a estruturação e desenvolvimento de programas relacionados às funções públicas de interesse comum relacionadas a saneamento básico e gestão de recursos hídricos:

“DA DIRETORIA DE SANEAMENTO METROPOLITANO INTEGRADO

Art. 24 - Compete à Diretoria de Saneamento Metropolitano Integrado, no âmbito da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, conceber, planejar, elaborar, coordenar e supervisionar os estudos, programas, planos, projetos, intervenções de caráter territorial, urbanístico e rural, voltados para a estruturação e o desenvolvimento da região baseada nos programas de abrangência metropolitana, definidos pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana, notadamente, aqueles referentes aos temas de interesse metropolitano ou comum às funções públicas, em especial os definidos nos incisos II, VI e VIII, do artigo 3º da Lei Complementar nº 184/2018.

§1º - Além do disposto no caput, compete à Diretoria de Saneamento Metropolitano Integrado assessorar o Instituto na condução dos incisos VII, VIII e IX do artigo 11 da Lei Complementar nº 184/2018, dar provimento e andamento aos processos advindos da Diretoria de Planejamento e Projetos, executando e gerenciando a integração com outras Secretarias Estaduais, Prefeituras, órgãos da União e demais entidades nacionais e internacionais que sejam atuantes nos projetos.”

Da leitura dos dispositivos acima transcritos, é importante notar que a atribuição relativa a execução dos serviços de interesse comum, ou seja, de

titularidade do ente metropolitano, cabe ao Instituto Rio Metrópole, o qual possui personalidade jurídica própria, sendo definido como autarquia especial estadual.

Por essa razão, d vidas não pairam sobre a sua legitimidade para integrar o polo passivo da presente demanda, na medida que titular da presta o dos serviços de saneamento básico nos municípios da região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro.

Mas não   só. Aqui,   importante notar, também, que as atribui es deliberativas, em rela o a saneamento básico, vem se consolidando progressivamente pelo Estado do Rio de Janeiro por delega o dos municípios que compõem a região metropolitana, a partir da participa o destes nas últimas sessões do Conselho Deliberativo, realizadas nos dias 19/09/2019, 28/11/2019, 12/02/2020.

**Inclusive, na sessão realizada em 12/02/2020 (Resolu o não 05/2020 do Conselho Deliberativo da Região Metropolitana do Rio de Janeiro), já foi discutida e autorizada a delega o das atividades de organiza o, gerenciamento e concessão do serviço público de abastecimento de água ao Estado e a CEDAE.**

Assim, pondera-se que, conquanto o  rg o Executivo da RMRJ (Instituto Rio Metrópole), cuja natureza jurídica   de autarquia especial, seja o ente legitimado para representar a Região Metropolitana do Rio de Janeiro em juízo<sup>33</sup>,   de se assinalar que tal instância ainda não se consolidou plenamente do ponto de vista institucional, na medida em que ainda são necessários maiores avanços na formaliza o e aprova o do planejamento cabível; igual situa o recaindo sobre a estrutura o de serviços de saneamento básico na RMRJ, da  porque tal fun o foi delegada ao Estado do Rio de Janeiro e a CEDAE.

Nesse sentido, as a es de controle dos legitimados para defender em juízo os interesses coletivos, no caso o direito individual homog neo e o direito coletivo aplicáveis na hipótese, na forma como descrito no art. 5 , II da Lei

---

<sup>33</sup> Art. 13 da LC 184/2018: [...]   2  O Instituto Rio Metrópole, por meio de sua Procuradoria, representar  a Região Metropolitana do Rio de Janeiro em juízo.   3  A natureza de autarquia especial conferida ao Instituto   caracterizada por plena autonomia administrativa e financeira, respeitadas as atribui es do Conselho Deliberativo, ficando-lhe asseguradas, nos termos desta Lei, as prerrogativas necessárias ao exercício adequado de sua competência.

7.347/85 e nos arts. 81 e 82 do Código de Defesa do Consumidor, devem recair igualmente sobre a figura do Estado do Rio de Janeiro.

Caminhando para o desfecho deste tópico, os Autores, em prestígio a boa-fé processual, informam a tramitação, perante o Órgão Especial do TJRJ, de Representação de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito Municipal do Rio de Janeiro em face da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e do Governador do Estado do Rio de Janeiro (Processo n.º 0025236-85.2019.8.19.0000), impugnando dispositivos da LC 184/18 (art. 10, caput, art. 11, inciso VII, alínea c, art. 11, § 1º e 6º, art. 12, incisos I, IV, V, VI, art. 12, § único, inciso II e art. 13, *caput*, inciso I, alíneas c e d, e inciso II, alínea c). A ação atualmente pende de julgamento.

#### **IV- PROVIMENTO DE URGÊNCIA**

*In casu*, não há o menor resquício de dúvidas de que estamos diante de um contexto de extrema relevância e urgência. Esta demanda envolve a necessidade de elaboração, aprovação e execução de um ‘plano de emergência e contingência’ acerca de um dos mais valiosos e determinantes elementos para conter a propagação da pandemia do “COVID-19”: a água, fundamental para higienização e preservação da saúde da população.

Em 01/04/2020, o Brasil já acumulava quase 7 mil casos confirmados e 241 mortes<sup>34</sup>. Na mesma data, a imprensa também noticiou que houve um aumento de 1000% nos últimos dez dias de casos de coronavírus na zona norte do Rio de Janeiro.<sup>35</sup>

Por sua vez, e conforme demonstrado nos capítulos iniciais – e corroborado pelas ouvidorias e reportagens em anexo -, o número de denúncias e reclamações versando sobre a ausência de abastecimento, notadamente em comunidades carentes, continua grave e preocupante.

<sup>34</sup> Vide <https://oglobo.globo.com/sociedade/coronavirus-brasil-tem-6836-casos-confirmados-241-mortes-24344310>

<sup>35</sup> <https://oglobo.globo.com/rio/casos-de-coronavirus-na-zona-norte-do-rio-aumentam-1000-em-dez-dias-24343147>

Lembremos que, quanto ao tema em discussão (“ausência de abastecimento”), o Egrégio Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ/RJ) assentaram as suas jurisprudências (convergentes, como se espera) no seguinte sentido:

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AMBIENTAL. IRREGULARIDADE NO FORNECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL ENCANADA. DANO MORAL COLETIVO CARACTERIZADO. QUANTUM INDENIZATÓRIO. REDUÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Sergipe para obrigar a ora recorrente a fornecer serviço regular de abastecimento de água potável encanada para a população do Município de Frei Paulo e dos seus povoados, inclusive com a realização de obras de ampliação da rede de abastecimento, tornando tal serviço adequado e eficiente, além de condená-la em danos morais coletivos. 2. Em primeiro grau os pedidos foram julgados parcialmente procedentes e a Apelação da concessionária de serviço público foi provida apenas para ampliar o prazo para o cumprimento das obrigações de fazer a ela impostas. 3. A suscitada ofensa constitucional não merece conhecimento, porquanto o exame da violação de dispositivos constitucionais é de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, conforme dispõe o art. 102, III, do permissivo constitucional. 4. Acertado o reconhecimento pelo

Tribunal a quo do dano moral coletivo. A lesão de interesses transindividuais atinge não apenas a esfera jurídica de titulares de direito individualmente considerados, como também compromete bens, institutos e valores jurídicos superiores, revestindo-se de interesse social qualificado. 6. A privação do fornecimento de água e a irregularidade de tal serviço, lesa não só o indivíduo prejudicado pela falta de bem vital e pelo serviço deficiente, como também toda coletividade cujos diversos direitos são violados: dignidade da pessoa humana, saúde pública, meio ambiente equilibrado. O dano, portanto, decorre da própria circunstância do ato lesivo e prescinde de prova objetiva do prejuízo individual sofrido. 7. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica quanto à possibilidade de condenação por danos morais coletivos sempre que constatada prática ilícita que viole valores e interesses fundamentais de uma coletividade. Nesse sentido: (...)

9. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. – STJ, 2ª Turma, Min. Herman Benjamin, REsp nº 1820000/SE, 2019/0074391-6, DJe 11/10/2019.

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. FALHA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE

ÁGUA. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS C/C OBRIGAÇÃO DE FAZER. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 355, I, E 373, I, DO CPC/2015. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. CONTROVÉRSIA RESOLVIDA, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO, NA VIA ESPECIAL. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO INTERNO IMPROVIDO. I. Agravo interno ajuizado contra decisão que julgara recurso interposto contra decisum publicado na vigência do CPC/2015. II. Na origem, trata-se de ação de obrigação de fazer c/c indenização por danos morais, proposta em desfavor de Águas de Guará Ltda. A parte autora alega que a constante falta de água, provocada pela ineficiência do serviço prestado pela concessionária, causou-lhe transtornos e constrangimentos. Pleiteia indenização por danos morais e a condenação da ré na obrigação de regularizar o serviço de fornecimento de água em sua residência. O Tribunal de origem deu provimento à Apelação da parte autora, para julgar procedente a ação e condenar a ré ao pagamento de indenização por danos morais, no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). III. (...). IV. **O Tribunal de origem, com base no exame dos elementos fáticos dos autos, consignou que "o colapso hídrico foi motivado pela ausência de planejamento, obras e investimentos para ampliação e modernização do sistema de coleta, abastecimento, distribuição e reserva de água. A responsabilidade por tal inércia não pode ser repassada ao consumidor"**. Assim, concluiu pelo acolhimento do pedido inicial, condenando a agravante ao pagamento de indenização por danos morais, pela suspensão do fornecimento de água na residência do autor, pelo período de 14 dias. (...) V. Agravo interno improvido. - **STJ, 2ª Turma, Minª Assusete Magalhães, AgInt no AREsp 1301006/SP AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2018/0128063-1, DJe 06/03/2019.**

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER CUMULADA COM INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. ÁGUAS DE NITERÓI S.A. RELAÇÃO DE CONSUMO. RESPONSABILIDADE CIVIL OBJETIVA. SERVIÇO DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA. ALEGAÇÃO DE QUE, DESDE AGOSTO DE 2014, O SERVIÇO É PRESTADO DE FORMA IRREGULAR. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. IRRESIGNAÇÃO DA PARTE AUTORA. Irregularidade na prestação do serviço demonstrada. Concessionária que ressalta, em sede de contestação, a impossibilidade de abastecimento diário e ininterrupto de todas as residências, procurando justificar a falha na prestação do serviço na insuficiência de volume de água fornecido pela CEDAE, bem como na carência de chuva no Estado do Rio de Janeiro e no aumento do consumo. Afirma, ainda, que forneceu carros-pipa

quando solicitados pelo autor, fato que comprova o abastecimento de forma irregular. Demandada que não comprova a existência de fato impeditivo, modificativo e/ou extintivo do direito do autor, em observância à Teoria da Distribuição Dinâmica do Ônus da Prova, ônus do qual não se desincumbiu. Telas geradas pelo sistema informatizado da demandada que não podem servir como prova, eis que produzidas de forma unilateral, sem a observância dos Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa. Demandante que tentou solucionar o problema administrativamente, sem obter êxito. **A continuidade dos serviços essenciais é mandamento que se impõe, inclusive, à luz dos princípios constitucionais da intangibilidade da dignidade da pessoa humana e da garantia à segurança, à saúde e à vida. Falha na prestação do serviço.** Dano moral configurado. Verba compensatória arbitrada em R\$ 10.000,00, em observância aos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade e, sobretudo, em atenção à inegável reprovabilidade da conduta da ré, sem deixar de considerar, ainda, o caráter punitivo e a natureza preventiva da indenização, de modo a dissuadir o fornecedor de manter comportamento abusivo no fornecimento de serviços e produtos. Reforma da sentença que se impõe. Reversão da sucumbência. RECURSO A QUE SE DÁ PARCIAL PROVIMENTO. - TJ/RJ, 12ª Câmara Cível, **Apelação Cível nº 0059156-83.2015.8.19.0002, Des(a). JOSÉ ACIR LESSA GIORDANI - Julgamento: 03/03/2020.**

Percebe-se, assim, que o Poder Judiciário tem sido deveras atento e zeloso na salvaguarda do direito humano e fundamental ao abastecimento, notadamente por sua direta correlação com outros direitos como à saúde, segurança (v.g. alimentar e hídrica), do consumidor e meio ambiente. Que dirá em momentos de pandemia como a ora enfrentada (“COVID-19”), em que a população não pode prescindir desse serviço público essencial, sob pena de comprometer (individual e coletivamente) às ações do Poder Público e da sociedade na sua mitigação progressiva.

Para corroborar a necessidade e pertinência da providência buscada nesta demanda, os Autores trazem ao conhecimento deste d. Juízo a seguinte informação (extraída de <https://www.caesb.df.gov.br/8-portal/noticias/1076-26-03-20-medidas-adotadas-pela-caesb-desde-o-inicio-da-pandemia-estao-previstas-em-plano-de-contingencia.html>):

## **26/03/20 - Medidas adotadas pela Caesb desde o início da pandemia da Covid-19 estão previstas em Plano de Contingência**

*Documento foi elaborado para preservar a saúde dos empregados e manter os serviços à população*

Desde o início das ações de combate à pandemia do coronavírus, a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (Caesb) tem anunciado medidas para preservar a saúde dos empregados e manter os serviços, considerados essenciais, à população do DF. **O Plano de Contingência da Empresa está sendo executado desde 19 de março**, com a suspensão do corte de água por inadimplência durante o período da pandemia. A Companhia também decidiu que obras e serviços de manutenção programados que causem interrupção no abastecimento de água, por mais de 6 horas, ficarão suspensos.

Antes mesmo da execução do Plano de Contingência, a Companhia anunciou, em 15 de março, a primeira ação de enfrentamento à Covid-19, com o fechamento dos escritórios regionais para atendimento ao público externo. O objetivo é evitar aglomeração de pessoas. A decisão foi prorrogada em 25 de março e segue até o fim da pandemia. Todos os serviços continuam sendo ofertados pela Empresa em meios virtuais, como site, aplicativo e Central de Relacionamento com o Cliente, pelo número 115.

Outras ações que constam no Plano foram anunciadas pela Caesb neste mês de março, entre elas a continuidade dos serviços durante o período de teletrabalho dos empregados, a proibição de público externo em todas as unidades da Empresa, as alternativas para o serviço de leitura e faturamento da conta.

Especificamente para os empregados, a Diretoria da Companhia emitiu comunicados detalhando as medidas que estão sendo tomadas, como a compra de álcool em gel, a adesão à folha de ponto manual, a redução do prazo para a alteração de férias, com a possibilidade de cancelamento das já agendadas, caso seja interesse do empregado, entre outras.

As decisões valem enquanto estiverem em vigência os atos normativos do Governo do Distrito Federal (GDF) com relação ao combate e prevenção do coronavírus.

Porém, observamos que o “Plano de Contingência” pleiteado nesta demanda não se trata de um documento elaborado unilateralmente pela CEDAE. Como amplamente exposto na causa de pedir, há todo um regramento a este respeito (peculiar no âmbito da Região Metropolitana), notadamente para que a referida Companhia observe e cumpra um ‘Plano’ daquela natureza a partir de

conjunto de ações determinadas pelo Poder Público (in casu, pelo Estado e pelo Instituto Rio Metrópole).

Por fim, os Autores, para além de reiterarem a **presença dos requisitos** – previstos no CPC, CDC e LACP - **autorizadores do provimento de urgência**, enfatizam que, segundo a literatura técnica<sup>36</sup> já produzida, este Plano, uma vez elaborado, recomendar  o acompanhamento, de forma integrada, pelos Municípios diretamente envolvidos (no caso em tela, todos os municípios atendidos pelo Sistema Guandú), juntamente com entidades de regulação (v.g AGENERSA). Deverá haver o estímulo   integração, ainda, dos órgãos de saúde e defesa civil do Estado e dos Municípios atendidos pelo Sistema Guandú.

Por sua vez, o conteúdo mínimo deste Plano deverá:

- **Identificar e mapear as áreas de alto risco para transmissão do coronavírus, áreas com saneamento básico precário;**
- **Procedimentos a serem realizados em áreas sem tratamento (desinfecção) de água e ou de esgoto;**
- **Procedimentos a serem realizados para distribuir água por meio de caminhão-pipa;**
- **Procedimentos para que, durante a epidemia, sejam revistas as tarifas de água/esgoto em áreas de maior vulnerabilidade, de forma a não faltar água às pessoas;**
- **Procedimentos de distribuição de hipoclorito de sódio para as populações em áreas de saneamento precário;**
- Orientar o paciente em isolamento nos domicílios como tratar seus esgotos e realizar a desinfecção das instalações sanitárias;
- Orientar os hospitais que não estão ligados na rede coletora como tratar seus esgotos;
- **Rastrear e mapear os casos confirmados para avaliar a qualidade da água e verificar a situação dos esgotos sanitários;**

<sup>36</sup> Cartilha “RECOMENDAÇÕES PARA PREVENÇÃO DO CONTÁGIO DA COVID-19 (NOVO CORONAVÍRUS – SARS-CoV-2) PELA ÁGUA E POR ESGOTO DOMÉSTICO”, versão 1, março de 2020, publicada pela Sala Técnica de Saneamento, páginas 29 e 30.

- Mapear as áreas de proibição aos usos de contato primário para recreação, como banhos de praias, rios, lagos, etc.;
- Identificar os locais (cursos de água etc.) com risco de contaminação com placas padronizadas;
- **Garantia de funcionamento dos serviços mínimos de fornecimento de água;**

Diante de todo o exposto, os Autores requerem, enquanto tutela de urgência, o seguinte:

- 1) Que os demandados, sob a coordenação dos 2º e 3º Réus, elaborem 'Plano de Emergência e Contingência' para os municípios atendidos pelo Sistema Guandú, o qual deverá prever ações/medidas/providências relacionadas a provisão contínua e segura do abastecimento público de água, principalmente para a prevenção e/ou mitigação da propagação da pandemia do "COVID-19", o qual deverá contemplar todas as áreas (formais e informais; regulares e irregulares) dos municípios atendidos pela 1ª Ré (CEDAE). Para tanto, os Réus deverão apresentar o documento em Juízo, no prazo de 7 (sete) dias, igualmente subtendo-o para a AGENERSA, a quem compete legalmente a co-fiscalização das ações/medidas/providências constantes do Plano. Para garantia do fiel cumprimento da tutela, pugnam pela fixação de multa diária não inferior à R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) por cada dia de atraso na apresentação do aludido Plano;
- 2) Que sejam os réus instados a confeccionar cartilha explicativa ou documento equivalente, priorizando o formato digital (eletrônico) que contenha - de maneira acessível e didática, de modo a viabilizar a compreensão pela população - um resumo do 'Plano de Emergência e Contingência' elaborado na forma do item 1), além de orientações acerca dos procedimentos que devem ser seguidos pela população no caso de ser observada uma situação de emergência hídrica. Sem prejuízo, que seja conferida ampla divulgação, na grande mídia e portais de internet, da referida cartilha, a fim de que o conteúdo do plano chegue efetivamente ao conhecimento dos cidadãos fluminenses;
- 3) Que, na linha do processo estruturante, e considerando a complexidade na tutela do interesse subjacente, sejam os Réus obrigados a instituir

“Comissão/Comitê de Crise”, sob a coordenação dos 2º e 3º Réus, e com o fomento à participação dos Municípios da Região Metropolitana atendidos pelo Sistema Guandú, para acompanhar permanentemente as execução das ações/medidas/providências previstas no ‘Plano de Emergência e Contingência’. Os Réus deverão instituir este arranjo no mesmo prazo previsto no item anterior, sob pena de arcar com a mesma sanção nele prevista.

## **V - DOS PEDIDOS**

Diante das razões acima expostas, requer a Vossa Excelência:

- a) Seja concedida a dispensa do pagamento de custas, emolumentos e outros encargos, desde logo, a vista do que dispõem o artigo 18 da Lei n. 7.347/85 e artigo 87 da Lei n. 8.078/90;
- b) A designação de audiência de conciliação/mediação a ser realizada no prazo de trinta dias, bem como a citação dos Réus, com a antecedência mínima de vinte dias, para, querendo comparecer viabilizando a conciliação ou responder aos termos da presente, nos moldes dos artigos 334 e 335, do CPC;
- c) Requerem, ainda, sejam as intimações eletrônicas dirigidas aos seguintes órgãos: CAP. DEFENSORIA PUB. NUDECON e ao GAEMA-MPRJ (para os devidos fins, no primeiro grau de jurisdição), nos termos dos arts. 186, §1º e 272, §5º do CPC, sob pena de nulidade.
- d) A PROCEDÊNCIA do pedido para confirmar os efeitos da tutela de urgência, tornando definitiva a condenação pleiteada liminarmente.
- e) Condenar os Réus ao pagamento das custas processuais e honorários advocatícios, a serem revertidos para o CEJUR de cada órgão autoral, através de depósito em conta vinculada ao órgão, nos termos da lei 1146/87;

Finalmente, protestam, nos termos do artigo 332, do Código de Processo Civil, pela produção de todas as provas em direito admissíveis, notadamente a documental e pericial, sem prejuízo da inversão do ônus da prova previsto no art. 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor.

Em especial, requerem a intimação da UFRJ, UERJ, Fiocruz, UFF, Ministério da Saúde e da Organização Mundial da Saúde para tomarem ciência do processo e intervirem como *amicus curiae*, caso assim desejem.

Ressaltam os Autores que os pedidos ora formulados não inibirão a que o MPRJ e a DPRJ adotem outras medidas judiciais (ajuizamentos e/ou execuções) relacionadas à questões (fáticas e normativas) que não versem sobre o 'Planejamento' das ações de emergência e contingência. Ou seja, os Autores poderão ajuizar ou prosseguir em demandas que versem sobre aspectos mais concretos afetos à falta d' água em determinadas áreas/comunidades dos municípios da Região Metropolitana.

Dá-se à causa, por força do disposto no artigo 258, do Código de Processo Civil, o valor de R\$ 1.000,00.

Rio de Janeiro, 02 de abril de 2020.

assinado eletronicamente  
JOSÉ ALEXANDRE MAXIMINO MOTA  
Promotor de Justiça - GAEMA

assinatura eletrônica  
GISELA PEQUENO GUIMARÃES CORRÊA  
Promotora de Justiça - GAEMA

JULIA MIRANDA E SILVA SEQUEIRA:  Assinado de forma digital por JULIA MIRANDA E SILVA SEQUEIRA  
Dados: 2020.04.02 16:40:51 -03'00'

assinatura eletrônica  
JULIA MIRANDA E SILVA SEQUEIRA  
Promotora de Justiça - GAEMA

assinatura eletrônica  
GLAUCIA RODRIGUES TORRES DE O.  
MELLO  
Promotora de Justiça - GAEMA

assinatura eletrônica  
LUCIANA SOARES RODRIGUES  
Promotora de Justiça - GAEMA

assinatura eletrônica  
PLINIO VINICIUS D'AVILA ARAUJO  
Promotor de Justiça - GAEMA

assinatura eletrônica  
PATRÍCIA CARDOSO MACIEL TAVARES  
Defensora Pública Coordenadora do NUDECON  
Mat. 817.908-7

assinatura eletrônica  
EDUARDO CHOW DE MARTINO TOSTES  
Defensor Público - NUDECON  
Mat. 969.598-2

assinatura eletrônica  
FABIO AMADO  
Defensor Público - Coordenador do NUDEDH  
Mat. 877.395-4

assinatura eletrônica  
THIAGO BASILIO  
Defensor Público - NUDECON  
Mat. 949.573-0

assinatura eletrônica  
SAMANTA M. DE OLIVEIRA  
Defensora Pública - Coordenadora do NUFAZ  
Mat. 930.844-6