

A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO E A REAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA GARANTIA DO ABASTECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL: UMA ANÁLISE EMPÍRICA NO ESTADO DE SÃO PAULO ENTRE OS ANOS 2018-2022

THE PARTICIPATION OF THE PROSECUTION OFFICE AND THE REACTION OF THE JUDICIARY IN GUARANTEEING THE DRINKING WATER SUPPLY: AN EMPIRICAL ANALYSIS IN THE STATE OF SAO PAULO BETWEEN THE YEARS 2018-2022

Pedro Paulo de Tarso Augusto Robrer¹

RESUMO: A pesquisa investigou a atuação do Ministério Público e a reação do Poder Judiciário na garantia do abastecimento de água potável, a partir da análise das ações civis públicas propostas pelo Ministério Público do Estado de São Paulo e julgadas pelo Poder Judiciário paulista entre 01 de janeiro de 2018 a 31 de dezembro de 2022. A hipótese foi a de que o Ministério Público do Estado de São Paulo e o Tribunal de Justiça de São Paulo abordaram o abastecimento de água potável não meramente como um serviço público, mas também como um direito social, além de serem mais protetivos e garantidores do acesso à água, pois, dado à sua essencialidade, ele deve ser assegurado a toda a população pelo Poder Público. A pesquisa restringe-se a analisar as ações propostas pelo *Parquet* tramitadas em 1ª instância, perpassando pelas petições iniciais, eventuais decisões interlocutórias e as sentenças proferidas, sem prejuízo de análises mais aprofundadas dos casos a depender da necessidade para sua melhor compreensão. Após a investigação, constatou-se que, no Estado de São Paulo, o Ministério Público e o Poder Judiciário, ainda que não tenham abordado de forma massiva o abastecimento de água potável também como um direito social, reconheceram a sua relevância e essencialidade à população, além de serem mais protetivos e garantidores do acesso à água, contribuindo para que o Poder Público assegure a todos o acesso à essa prestação pública

1 Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, graduando em Licen-se e Master 1 de Direito Francês pela Université Lumière Lyon 2 e pós-graduando em Direito Público pela Legale Educacional. Reside na cidade de São Paulo. Email: pedrorohrer@gmail.com. Este artigo é resultado da pesquisa realizada em ROHRER, Pedro Paulo de Tarso Augusto. **O papel do Ministério Público e do Poder Judiciário no tocante à garantia do abastecimento de água potável: uma análise empírica no Estado de São Paulo entre os anos de 2018-2022.** Tese de Láurea - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo - Departamento de Direito Processual - Professora Orientadora Susana Henriques da Costa, 2023.

tão importante, inclusive durante a pandemia do COVID-19, o que confirmou parcialmente a hipótese da pesquisa.

Palavras-chave: Abastecimento de Água Potável. Ministério Público. Processo Coletivo. Processo Estrutural. Pesquisa Empírica.

ABSTRACT: The research investigates the participation of the Prosecution Office and the reaction of the Judiciary in guaranteeing the drinking water supply, based on an analysis of the public-interest civil actions filed by the Prosecution Office of the State of São Paulo and judged by São Paulo Judiciary between January 1, 2018, and December 31, 2022. The hypothesis was that the Prosecution Office of the State of São Paulo and the São Paulo Court of Justice approached the drinking water supply not merely as a public service, but also as a social right, in addition to being more protective and guaranteeing access to water, since, given its essentiality, it must be guaranteed to the entire population by the Government. The research was restricted to analyzing the lawsuits filed by the Prosecution Office only in the 1st instance, going through the complaints, any interlocutory decisions, and the judgments, without prejudice to more in-depth analysis of the cases depending on the need for a better understanding. After the investigation, it was found that, in the state of São Paulo, the Prosecution Office and the Judiciary, although they have not massively addressed the drinking water supply as a social right, they have recognized its relevance and essentiality to the population, in addition to being more protective and guaranteeing access to water, contributing to the Government ensuring access to this very important public service for all, including during the COVID-19 pandemic, which partially confirmed the research hypothesis.

Keywords: Drinking Water Supply. Prosecution Office. Collective Litigation. Structural Litigation. Empirical Research.

1. INTRODUÇÃO

O trabalho tem como objetivo investigar a atuação do Ministério Público (MP) e a reação do Poder Judiciário (PJ) no tocante ao abastecimento de água potável, a partir da realização de uma pesquisa empírica jurisprudencial, na qual foram analisadas as ações civis públicas (ACPs) propostas pelo MP do Estado de São Paulo (MPSP) e julgadas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) entre 01 de janeiro de 2018 a 31 de dezembro de 2022.

A pesquisa restringe-se a analisar as ações propostas pelo *Parquet* tramitadas em 1ª instância, perpassando pelas petições iniciais, eventuais decisões interlocutórias e as sentenças proferidas, sem prejuízo de análises mais aprofundadas dos casos a depender da necessidade para sua melhor compreensão.

A hipótese é a de que o MPSP e o TJSP abordaram o abastecimento de água potável não meramente como um serviço público, mas também como um direito social, além de serem mais protetivos e garantidores do acesso à água, pois, dado à sua essencialidade, ele deve ser assegurado a toda a população pelo Poder Público.

Ademais, considerando a crise gerada pela pandemia do COVID-19 e o papel do acesso à água potável para mitigar a contaminação de doenças infectocontagiosas², a pesquisa também será aproveitada, a partir das mesmas premissas metodológicas, para compreender o papel do MPSP e do TJSP no enfrentamento da pandemia no Estado de São Paulo, especialmente para garantir a manutenção do abastecimento de água potável nesse período.

2. O ACESSO À ÁGUA: DE DIREITO SOCIAL A SERVIÇO PÚBLICO

Para além da importância biológica³, a água tem papel fundamental na alimentação e na higiene pessoal, tendo em vista ser necessária não apenas para a hidratação do ser humano, mas também para as suas necessidades básicas, como se banhar e lavar as mãos. Portanto, para garantir a existência minimamente digna da humanidade, é preciso garantir o acesso à água, ensejando a sua tutela pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Devido a sua natureza prestacional, os direitos sociais demandam uma atuação positiva do Poder Público para a sua realização, uma vez que a sua principal

2 Nesse sentido, AFFONSO, Márcio Vinicius de Gouveia et al. **O papel dos Determinantes Sociais da Saúde e da Atenção Primária à Saúde no controle da COVID-19 em Belém, Pará**. Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 31, n. 2, 2021; e ESTADO DE SÃO PAULO. **SP contra o novo coronavírus**. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/coronavirus/>>.

3 MOURÃO JÚNIOR, Carlos Alberto; ABRAMOV, Dimitri Marques, **Fisiologia Humana**, 2. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2021, p. 22.

finalidade é a promoção da igualdade material, garantindo *condições dignas de sobrevivência a todos*⁴⁻⁵.

Caso os programas e políticas públicas para a realização de direitos sociais sejam deficitários e insuficientes, a garantia desses direitos pode ser demandada ao PJ, que deverá realizar o “controle de políticas públicas, com o exame de sua implementação, adequação ou correção, na conformidade dos mandamentos constitucionais”⁶. Entretanto, a judicialização dos direitos sociais deve ser vista com cautela; como a realização desses direitos custa muito dinheiro, carece atenção do PJ, notadamente quanto ao mínimo existencial⁷, para não interferir ou atrapalhar outras políticas governamentais planejadas ou em andamento⁸.

O art. 175, *caput*, da Constituição Federal de 1988 (CF/88) determina a incumbência do Poder Público, para a prestação de serviços públicos, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. Portanto, da própria interpretação literal do texto constitucional, é possível desprender um elemento essencial da caracterização do serviço público, qual seja, o vínculo orgânico com a Administração Pública, ainda que o serviço possa ser delegado por concessão ou permissão a particulares⁹.

A Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, alterada significativamente pela Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, institui o Marco Regulatório do Saneamento Básico e considera o abastecimento de água potável como uma espécie de saneamento básico (art. 3º, I, “a”).

4 SILVA, Virgílio Afonso da, **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**, 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 77. CANELA JUNIOR, Osvaldo, O Orçamento e a “Reserva do Possível”: Dimensionamento no Controle Judicial de Políticas Públicas, *in*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Orgs.), **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**, 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 229–230.

5 Apesar de apresentarem uma essência prestacional, existem direitos sociais que não exigem a atuação positiva do Estado, mas um dever de abstenção, como o direito à greve e o direito à liberdade de associação sindical, nos termos dos arts. 8º e 9º da CF/88. Cf. COSTA, Susana Henriques da, A imediata judicialização dos direitos fundamentais sociais e o mínimo existencial: relação direito e processo, *in*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Orgs.), **O processo para solução de conflitos de interesse público**, Salvador: Juspodivm, 2017, p. 399.

6 WATANABE, Kazuo, Controle jurisdicional das políticas públicas - “mínimo existencial” e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis, *in*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Orgs.), **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**, 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 216.

7 COSTA, A imediata judicialização dos direitos fundamentais sociais e o mínimo existencial: relação direito e processo, p. 399.

8 Nesse sentido, SILVA, Virgílio Afonso da, O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais, *in*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Orgs.), **Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 596–598.

9 MEDAUAR, Odete, **Direito Administrativo Moderno**, 22. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 330.

A promoção do abastecimento de água potável é de competência material comum entre todos os federados, nos termos do art. 23, IX, da CF/88¹⁰. Entretanto, a Lei nº 11.445/2007, em seu art. 8º, *caput*, define a titularidade dos serviços públicos de abastecimento aos Municípios e ao Distrito Federal, no caso de interesse local, ou ao Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum; ainda, dado a sua essencialidade¹¹, por estar envolvido a um direito fundamental, trata-se de um serviço obrigatório, em que o Poder Público tem o dever de prestá-lo, diretamente ou por intermédio de terceiros, nos termos do art. 9º, II, da Lei nº 11.445/2007¹².

O ordenamento jurídico brasileiro reconhece a obrigatoriedade da continuidade quanto ao serviço público essencial no Código de Defesa do Consumidor (CDC), em seu art. 22, *caput*, pela qual os serviços essenciais devam ser fornecidos de forma adequada, eficiente, segura e contínua¹³. Por sua vez, a Lei nº 11.445/2007 define, em seu art. 2º, os princípios fundamentais que nortearão a prestação dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil, o que como já abordado anteriormente, também inclui o abastecimento de água potável. Nesse sentido, o serviço de abastecimento deverá ser oferecido com base na universalização do acesso e efetiva prestação do serviço (art. 2º, I), mas também deverá considerar a eficiência e a sustentabilidade econômica (art. 2º, VII), o que implica atentar-se à capacidade de pagamento dos usuários.

10 “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;” Cf. BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, Brasília: Diário Oficial da União, 1988.

11 A Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, que dispõe sobre o exercício do direito de greve, estabelece, em seu art. 10, um rol de serviços ou atividades essenciais, que deverão ser prestados mesmo durante a greve, por ser indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade (art. 11). Interessante notar que, para além da sua relevância à sobrevivência humana já demonstrada no trabalho, o abastecimento de água também é considerado como um serviço essencial pela referida lei. Cf. BRASIL, **Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989**, Brasília: Diário Oficial da União, 1989.

12 PES, João Hélio F.; ROSA, Taís Hemann, O direito fundamental de acesso à água e a interrupção do serviço público de abastecimento, p. 13.

13 “Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.” Cf. BRASIL, **Lei nº 8.078, de 11 de Setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor)**, Brasília: Diário Oficial da União, 1990.

3. MINISTÉRIO PÚBLICO E A TUTELA COLETIVA

A ordem constitucional, ao limitar a atuação discricionária dos agentes políticos, impõe um projeto material vinculativo de objetivos e ações governamentais a serem garantidas e realizadas, independente da vontade do governante; por conseguinte, o PJ, enquanto agente controlador dos atos dos demais poderes da União, passa a apresentar uma área de atuação maior e mais relevante, que pode exigir providências, impedir determinada posição do Poder Público, bem como gerar reações no planejamento e execução de políticas públicas¹⁴.

Certas instituições judiciárias ganharam maior relevância com essa nova configuração institucional trazida pela CF/88, como o MP e a Defensoria Pública, dotados de poderes que auxiliam na efetivação dos direitos sociais e transindividuais, numa tentativa de maior democratização do acesso à justiça, não apenas formal, mas principalmente de forma material, favorecendo a representação dos interesses dos mais necessitados e com menor poder aquisitivo¹⁵.

O MP tornou-se uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, com liberdade, autonomia e independência funcional para promover a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CF/88, art. 127, *caput*). Foi conferida ao *Parquet* ampla legitimidade ativa e interventiva, na esfera cível, para zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na CF/88, bem como para proteger interesses difusos e coletivos (CF/88, art. 129, II e III)¹⁶.

Para assegurar a efetividade dos instrumentos normativos, o legislador brasileiro optou pela criação de leis especiais para tratar de temas envolvendo a tutela coletiva, que, conjuntamente com a CF/88 e o Código de Processo Civil, formam o chamado microsistema processual coletivo¹⁷.

A Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, foi um marco histórico para o ordenamento jurídico brasileiro, inaugurando uma nova fase de defesa dos bens e direi-

14 PIOVESAN, Flávia, Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos: desafios e perspectivas, *in*: CANOTILHO, J. J. Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha (Orgs.), **Direitos fundamentais sociais**, São Paulo: Saraiva, 2010, p. 56; SADEK, Maria Tereza, Judiciário e Arena Pública: Um Olhar a partir da Ciência Política, *in*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Orgs.), **O controle jurisdicional de políticas públicas**, 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 15.

15 SADEK, Judiciário e Arena Pública: Um Olhar a partir da Ciência Política, p. 16.

16 MAZZILLI, Hugo Nigro, **Manual do promotor de justiça**, 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 12.

17 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes, **Curso de direito processual civil – v.4: processo coletivo**, 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 86–89; MAZZILLI, Hugo Nigro, **A defesa dos interesses difusos em juízo**, 31. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019, p. 51.

tos metaindividuais, além de ser uma peça-chave a esse microsistema processual¹⁸, pois introduziu a principal ferramenta processual para a tutela coletiva: a ACP.

A Lei nº 7.347/1985, em seu art. 5º, *caput*, apresenta a legitimidade concorrente e disjuntiva para a propositura da ACP, podendo ser proposta por qualquer um dos legitimados indicados, dentre eles, o MP¹⁹, cuja legitimidade na tutela coletiva já foi inclusive amplamente reconhecida pela legislação brasileira²⁰.

Quanto à legitimidade passiva, no caso das ACPs voltadas à garantia do abastecimento de água potável, como a titularidade do serviço é dos Municípios ou dos Estados, que deverão realizá-lo de forma direta ou por intermédio de terceiros, é cabível afirmar que serão esses os agentes passíveis de gerar ou concorrer para a lesão do interesse tutelado, devendo figurar no polo passivo das ações para sua devida responsabilização. Além disso, quando há mais de um agente responsável pelos danos causados, como o Município e a Concessionária, torna-se viável a potencial atribuição de responsabilidade solidária pela prática desses atos, dada a indivisibilidade da obrigação resultante da própria indissociabilidade do bem jurídico lesado²¹.

O CDC, em seu art. 83, *caput*, ratifica a possibilidade de admissão de todas as espécies de pedidos, tutelas ou provimentos capazes de propiciar a efetiva e adequada tutela dos interesses transindividuais²². Ainda, em seu art. 81, parágrafo único, positiva uma classificação das diferentes espécies de direitos transindividuais – os direitos difusos, os direitos coletivos e os direitos individuais homogêneos. Diante dessa possibilidade extensa de defesa de interesses, justifica-se uma interpretação menos rigorosa e com maior flexibilidade do direito processual a ser aplicado²³.

18 MARIN, Fábio Sanazaro, *Lei de Ação Civil Pública: um legado do Gênio Jurídico Brasileiro*, in: MILARÉ, Édís (Org.), **Ação Civil Pública após 35 Anos**, 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 36–37.

19 *Ibid.*, p. 38.

20 Para além da Lei nº 7.347/1985 e CF/88, outros exemplos de leis que concedem a legitimidade do MP são a Lei nº 8.078/1990 (CDC), Lei nº 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente) e a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa). Ainda, o Superior Tribunal de Justiça aprovou o enunciado da Súmula nº 601, reconhecendo a legitimidade ativa do MP para atuar na defesa coletiva dos consumidores, ainda que decorrentes da prestação de serviço público. Cf. BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial), **Súmula nº 601**, Julgado em 07 fev 2018. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp>>.

21 LEONEL, Ricardo de Barros, **Manual do processo coletivo**, 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 226–229.

22 *Ibid.*, p. 240–242. A legislação consumerista está consoante com o direito constitucional de ação, previsto no art. 5º, XXXV, da CF/88, pela qual será possível submeter qualquer ameaça ou lesão a direito à apreciação judicial, visando à concessão dos provimentos adequados para a aplicação do direito objetivo e assim, alcançar a finalidade de pacificação social. Cf. BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, Brasília: Diário Oficial da União, 1988.

23 MAZZILLI, **A defesa dos interesses difusos em juízo**, p. 185.

A classificação de direitos transindividuais introduzida pelo CDC é imprescindível para a melhor compreensão do tipo de tutela jurisdicional que se pretende fazer, incluindo a identificação da ação judicial adequada e os agentes legitimados para a sua proposição, atentando-se também que um mesmo fato pode originar pretensões individuais, coletivas e difusas²⁴. Especialmente no tocante ao abastecimento de água potável, dada a sua caracterização como um direito social a ser garantido pelo Estado, bem como a sua prestação enquanto um serviço público, plenamente possível considerá-lo, a depender do caso, como um direito transindividual que comporta a sua tutela coletiva.

Certos litígios, dada às suas complexidades fáticas e jurídicas, passaram a exigir um tratamento diferenciado se comparado às demandas individuais ou mesmo coletivas, o que motivou o surgimento de um novo modelo processual para a sua solução, o chamado processo estrutural²⁵.

Como o foco principal do processo estrutural não é aplicar sanções, mas determinar providências a serem realizadas para solucionar o problema estrutural, inegável que ele será marcado por uma maior flexibilização e consensualidade, com mais diálogo e cooperação entre as partes e o PJ para encontrar a melhor solução. Assim, para esses litígios complexos, ocorre não apenas um melhor planejamento e gerenciamento do caso, mas também um maior esforço probatório para melhor identificação dos fatos, sendo exigida uma maior transparência entre os envolvidos, e um estímulo contínuo para a autocomposição, com o intuito de facilitar a execução eficiente das providências acordadas²⁶.

Diante das características especiais do processo estrutural, sua utilização através da ACP passou a se apresentar como um mecanismo adequado para que o MP questione políticas públicas ou busque o seu controle jurisdicional, tendo em vista uma eventual omissão ou prestação ineficiente do Poder Público, o que motiva a resguarda da observância dos ditames legais e dos direitos assegurados no ordenamento jurídico brasileiro²⁷.

Para o caso do abastecimento de água potável, dada a sua essencialidade e necessidade de plena garantia, é possível auferir que a sua interrupção poderia cons-

24 NERY JÚNIOR, Nelson, Aspectos relevantes do Código de defesa do consumidor, *Justitia*, v. 53, n. 155, p. 77-95, 1991, p. 86.

25 ZANETTI JR., Hermes, O Ministério Público e o processo estrutural coletivo para controle judicial de políticas públicas: homenagem a Marc Galanter, *in*: YARSHELL, Flávio Luiz; COSTA, Susana Henriques da; FRANCO, Marcelo Veiga (Orgs.), **Acesso à justiça, direito e sociedade: estudo em homenagem ao Professor Marc Galanter**, São Paulo: Quartier Latin, 2022, p. 405.

26 *Ibid.*, p. 408-412.

27 MAZZILLI, **A defesa dos interesses difusos em juízo**, p. 179-185.

tituir um problema estrutural, passível de ser solucionado através do modelo de processo estrutural, com a participação, cooperação e diálogo do Poder Público, PJ, MP e demais agentes envolvidos para encontrar uma melhor solução ao problema e a devida manutenção do abastecimento.

4. PESQUISA EMPÍRICA JURISPRUDENCIAL

Para investigar a atuação do MP e a reação do PJ no tocante ao abastecimento de água potável, será conduzida uma pesquisa empírica jurisprudencial para compreender quais foram as demandas relativas ao tema propostas pelo MP e qual foi o comportamento do PJ frente a essas demandas.

A investigação será restrita às ACPs propostas pelo MPSP e julgadas pelo TJSP, notadamente em razão das limitações de tempo e espaço, o que inviabiliza a coleta e tratamento de dados de todo o *Parquet* brasileiro. Destaca-se também que será realizada uma abordagem analítica qualitativa das ações propostas sem qualquer pretensão de generalizar as constatações à totalidade do território nacional²⁸.

O recorte geográfico ao Estado de São Paulo também tem a sua importância. O *Parquet* paulista é um dos mais influentes e bem estruturados entre os MPs estaduais do país, inclusive seus membros contribuíram com a criação e desenvolvimento do regramento do processo coletivo e da defesa de interesses transindividuais no Brasil²⁹. Ainda, o TJSP é considerado de grande porte pela própria definição do Conselho Nacional de Justiça, concentrando a maior quantidade de processos, magistrados e servidores se comparado a qualquer outro Tribunal estadual brasileiro³⁰.

4.1 DESCRIÇÃO DA METODOLOGIA APLICADA SELEÇÃO DOS JULGADOS

O escopo do presente trabalho será a análise das ações propostas pelo MPSP e julgadas pelo TJ paulista entre 01 de janeiro de 2018 a 31 de dezembro de 2022³¹.

28 O trabalho de Ananda Palazzin de Almeida, incluindo as justificativas para a escolha do MP de São Paulo como objeto de sua pesquisa, influenciaram sobremaneira a opção do autor. Para mais detalhes e aprofundamento, ver ALMEIDA, Ananda Palazzin de, **O Ministério Público na tutela de interesses sociais: uma atuação estratégica?**, Londrina: Thoth, 2023.

29 SILVA, Cátia Aida, Promotores de justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 45, p. 127–144, fevereiro/2001, p. 128–129.

30 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), **Justiça em Números 2023**, Brasília: CNJ, 2023, p. 35–39.

31 A análise do trabalho será centrada exclusivamente nas ações disponibilizadas digitalmente pelo TJSP em sua base de dados.

O enfoque da análise será restrito à tramitação no 1º grau de jurisdição e por isso, as ações foram encontradas através do Banco de Sentenças do próprio site do TJSP³².

Para tanto, foram considerados como tópicos fixos para a pesquisa: a “**Classe**” (“**Ação Civil Pública**”), o “**Assunto**” (“**Fornecimento de Água**”) e a “**Data**” (“**01/01/2018**” a “**31/12/2022**”). Dessa primeira filtragem, foram encontrados 21 resultados. Contudo, já numa segunda filtragem dos resultados apresentados, foi possível excluir 1 processo da presente análise: no intervalo do ano de 2021, o sistema indicou, de forma equivocada, o termo de audiência de conciliação do processo nº 1007712-59.2019.8.26.0066.

Em virtude do objetivo do trabalho ser analisar a atuação do MP e não sendo ele o único a ter legitimidade a propor a ACP, foi efetuado um tratamento dos resultados encontrados, notadamente a respeito do polo ativo das ações encontradas, com o objetivo de selecionar somente as demandas propostas pelo *Parquet* paulista, o que motivou a exclusão de mais 7 resultados, por se tratar de processos iniciados por outros autores que não o MPSP³³.

Após um exame das ACPs restantes somente propostas pelo MPSP, tornou-se necessário excluir os seguintes processos da pesquisa: (i) 0004889-78.2008.8.26.0337 e (ii) 0000086-10.2002.8.26.0128. Embora as sentenças tenham sido proferidas dentro do recorte temporal escolhido, são processos muito antigos e o acesso aos autos eletrônicos ficou prejudicado, incluindo a disponibilização das peças propostas pelo *Parquet*, o que impossibilitou a análise de sua atuação nessas ações.

Depois desse último processo de filtragem, foram selecionadas 10 ACPs propostas pelo MPSP entre 01 de janeiro de 2018 a 31 de dezembro de 2022, sistematizadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Processos selecionados

Processo	Comarca	Data do julgamento	Polo passivo
1004018-17.2016.8.26.0348	Matão	12/12/2018	Saneamento Básico do Município de Mauá
1000110-23.2018.8.26.0334	Macaubal	28/02/2019	Município de Macaubal
1000810-76.2019.8.26.0103	Caconde	26/03/2020	Município de Caconde

32 O Banco de Sentenças pode ser acessado no seguinte website: <https://esaj.tjsp.jus.br/cjpg/>.

33 O processo nº 1007712-59.2019.8.26.0066, julgado em 13/07/2021, é uma ACP proposta pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo, mas, por já ter recebido informações sobre o tema, o *Parquet* paulista solicitou o ingresso no polo ativo da demanda, litisconsórcio que foi deferido pelo PJ. Como a pesquisa jurisprudencial a ser realizada objetiva analisar a atuação exclusiva do MP, a partir das ações propostas pelo órgão, excluindo o exame da atuação dos demais legitimados à propositura da ACP, e considerando que essa ação foi proposta por outro legitimado e o *Parquet* apenas ingressou no polo ativo ao longo do processo, optou-se por excluir a ação do recorte.

1000818-58.2020.8.26.0575	São José do Rio Pardo	23/06/2020	Município de São José do Rio Pardo e Superintendência Autônoma de Água e Esgoto de São José do Rio Pardo
1000614-06.2020.8.26.0222	Guariba	15/09/2020	SABESP
1000570-44.2018.8.26.0355	Miracatu	06/10/2020	SABESP
1003726-04.2019.8.26.0291	Jaboticabal	15/10/2020	Fazenda Pública do Município de Jaboticabal e Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Jaboticabal
1000745-57.2021.8.26.0347	Matão	23/08/2021	Águas de Matão S.A. e Município de Matão
1005321-41.2020.8.26.0408	Ourinhos	03/10/2022	Superintendência de Água e Esgoto de Ourinhos e Município de Ourinhos
1000427-27.2021.8.26.0589	São Simão	14/10/2022	Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo

Fonte: elaboração própria.

TÓPICOS A SEREM ANALISADOS

Será investigado se o MPSP e o TJSP abordaram o abastecimento de água não meramente como um serviço público, mas também como um direito social, impondo ao Estado um dever de prestação positiva a ser cumprido pelas instâncias governamentais, adotando providências efetivas para promover a satisfação completa das determinações constitucionais.

Para uma análise abrangente da atuação do MP na promoção da garantia do abastecimento de água potável, serão verificadas todas as demandas propostas pelo *Parquet* no recorte jurisprudencial escolhido, observando especialmente os pedidos apresentados e o seu enquadramento à classificação em termos de natureza trazida pelo CDC (difusos, coletivos ou individuais homogêneos).

Ainda, pela possibilidade de caracterização da interrupção do abastecimento de água potável como um problema estrutural, será investigado se alguma das ações propostas podem configurar como um processo estrutural. Dessa forma, será necessária uma clara delimitação do problema estrutural a ser solucionado mediante a demanda judicial, com o mapeamento de uma política pública concreta desestruturada, bem como os agentes e grupos envolvidos³⁴.

Tendo em vista que o PJ atua por provocação e o MP é um legitimado para a tutela de interesses transindividuais, o exame da atuação do *Parquet* no tocante ao abastecimento de água potável não seria completo sem uma investigação sobre o tratamento do PJ às demandas oferecidas, com o objetivo de constatar se o órgão julgador acatou os pedidos propostos pelo legitimado ativo, com um comportamento mais protetivo e garantidor do acesso à água, enquanto um direito e/ou ser-

34 ZANETTI JR., O Ministério Público e o processo estrutural coletivo para controle judicial de políticas públicas: homenagem a Marc Galanter, p. 406.

viço público fundamental e essencial, a ser prestado com qualidade, evidenciando a taxa de efetividade das ACPs propostas pelo *Parquet* na defesa de interesses transindividuais sobre o assunto.

Em virtude dos tópicos escolhidos, a coleta de dados não deve se restringir às sentenças das ACPs escolhidas, mas também abranger as petições iniciais propostas e eventuais decisões interlocutórias, sem prejuízo de análises mais aprofundadas dos casos a depender da necessidade para sua melhor compreensão.

COVID-19

A pandemia causada pelo vírus respiratório Sars-CoV-2, popularmente conhecido como COVID-19, implicou numa grave crise sanitária e socioeconômica, que trouxe consequências sem precedentes à sociedade brasileira, como milhares de mortes e infectados, desemprego crescente, aumento da inflação, desamparo à população mais vulnerável, dentre tantos outros danos. Para além disso, sob uma análise quantitativa, o Estado de São Paulo foi a unidade federativa mais atingida pelo COVID-19, com maior número de casos e óbitos³⁵.

Já está amplamente comprovado cientificamente que o saneamento básico, notadamente o acesso regular à água potável, contribui para mitigar a contaminação de doenças infectocontagiosas, como o próprio COVID-19, que pode ser fortemente combatido com o exercício regular da higiene pessoal³⁶. Logo, o abastecimento de água potável é vital para o enfrentamento da pandemia do vírus Sars-CoV-2 no Brasil e no mundo.

Em razão do reconhecimento do acesso à água como um direito social e um serviço público fundamental à sobrevivência humana digna, durante uma séria crise causada pelo COVID-19, a hipótese da pesquisa é a de que o MPSP e o TJSP foram acolhedores e sensíveis à população vulnerável, considerando o acesso à água também como um direito e buscando a sua real efetivação.

Para o recorte temporal do enfoque voltado exclusivamente à análise durante a pandemia do COVID-19, será considerado o intervalo entre **04 de fevereiro de 2020 a 22 de maio de 2022**, período de vigência da Portaria GM/MS nº 188, de 03 de fevereiro de 2020, publicada pelo Ministério da Saúde, declarando a Emergência

35 Os dados referentes ao COVID-19 no Brasil podem ser acessados no painel disponibilizado pelo Ministério da Saúde em: <https://covid.saude.gov.br>. Acesso em 01 maio 2024.

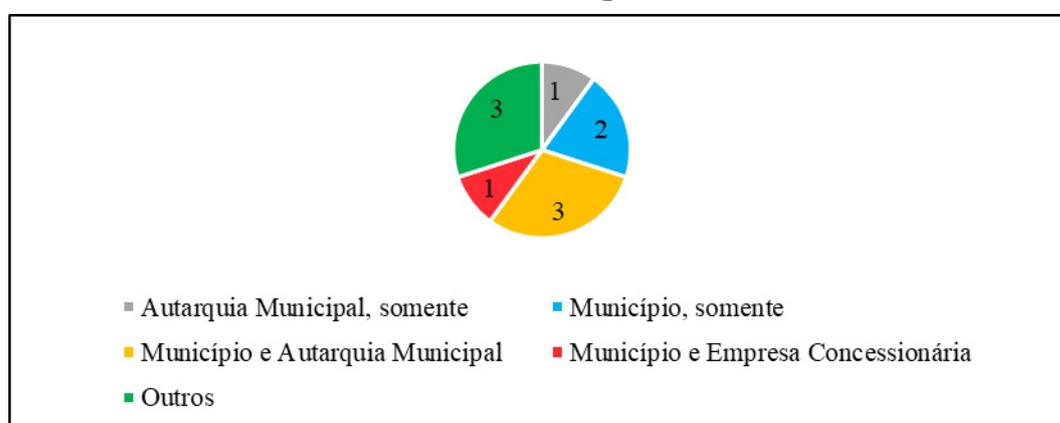
36 Nesse sentido, AFFONSO, Márcio Vinícius de Gouveia et al. **O papel dos Determinantes Sociais da Saúde e da Atenção Primária à Saúde no controle da COVID-19 em Belém, Pará**. Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 31, n. 2, 2021; e ESTADO DE SÃO PAULO. **SP contra o novo coronavírus**. Disponível em: <<https://www.saopaulo.sp.gov.br/coronavirus/>>.

em Saúde Pública de importância Nacional em decorrência da infecção humana pelo COVID-19³⁷.

4.2 APRESENTAÇÃO DA PESQUISA JURISPRUDENCIAL REALIZADA

De início, dada a competência do município quanto ao abastecimento de água potável, identificou-se que das 10 ações propostas, 7 envolviam uma entidade municipal no polo passivo, seja o próprio município ou sua autarquia destinada à prestação do serviço público, de forma individual, ambos em conjunto ou o município conjuntamente com a empresa concessionária, conforme compilado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Polo passivo



Fonte: elaboração própria.

Levando em conta que se trata de processos coletivos complexos, um segundo aspecto preliminar levantado foi o cálculo da duração da fase de conhecimento das ACPs analisadas, entre a propositura da petição inicial até a sentença proferida. Para fins de tratamento dos dados coletados, sistematizados no Gráfico 2, optou-se por separar a duração das ações entre os seguintes períodos: (i) de 0 a 6 meses; (ii) de 6 meses a 1 ano; (iii) de 1 a 2 anos; e (iv) mais de 2 anos. Dessa forma, foi constatado que 50% das ações analisadas tiveram a duração de 1 a 2 anos e 40% de 0 a 1 ano, sendo apenas uma única ação com duração de mais de 2 anos, cuja duração foi de 2 anos e 3 meses.

37 A Portaria GM/MS nº 188 foi regoada pela Portaria GM/MS nº 913, de 22 de abril de 2022, que declarou o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional. CF. BRASIL, Ministério da Saúde, Portaria GM/MS nº 188, de 03 de fevereiro de 2020, Brasília: Diário Oficial da União, 2020; _____, Ministério da Saúde, Portaria GM/MS nº 913, de 22 de abril de 2022, Brasília: Diário Oficial da União, 2022.

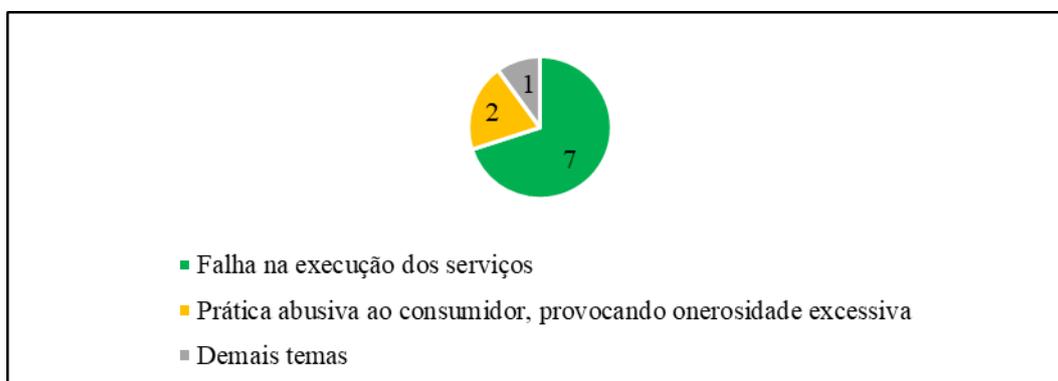
Gráfico 2 – Duração da fase de conhecimento



Fonte: elaboração própria.

Quanto ao objeto da ACP, ainda que a pesquisa tenha examinado 10 ações com propostas diferentes, foram identificadas certas semelhanças que permitiram uma classificação temática, sintetizada no Gráfico 3. Para essa classificação, foram delimitados os seguintes temas: (i) falha na execução dos serviços relativos ao sistema de abastecimento de água potável; (ii) prática abusiva ao consumidor, provocando onerosidade excessiva com o aumento descabido à tarifa de água do município; e (iii) demais temas.

Gráfico 3 - Classificação temática



Fonte: elaboração própria.

Partindo para a análise dos tópicos selecionados no tópico 4.1, o primeiro ponto seria o exame se o *Parquet* paulista abordou a questão do acesso à água também como um direito fundamental, essencial à dignidade humana, ou meramente como um serviço público a ser prestado pelo Poder Público.

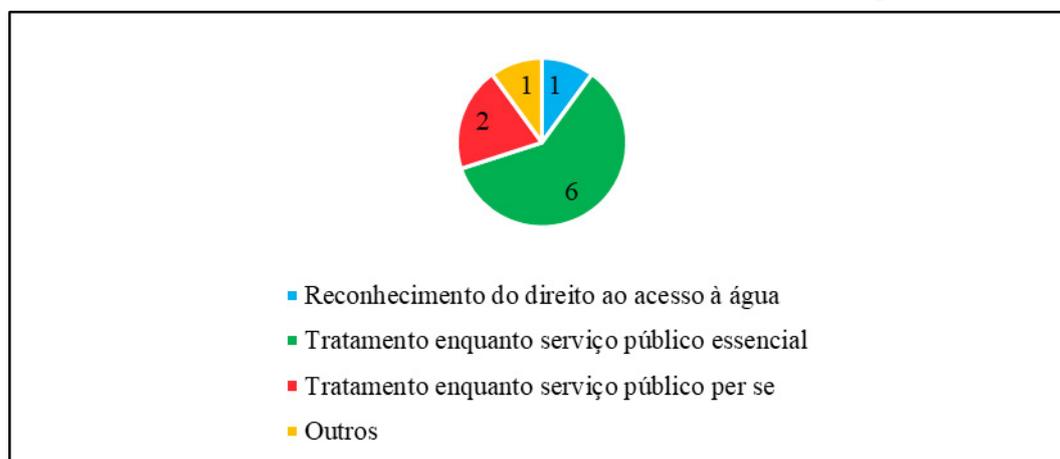
Infelizmente, em apenas uma ação, o *Parquet* reconheceu o acesso à água enquanto um direito público decorrente do núcleo essencial da dignidade da humana e do direito à saúde, inclusive com menção ao reconhecimento internacional e constitucional. Contudo, foi possível identificar uma distinção entre o tratamento

do MP ao abastecimento de água enquanto serviço público, com a aplicação do regramento trazido pelo CDC enquanto relação de consumo.

Observou-se que, em parte das ações, o MP tratou o abastecimento de água como um serviço público essencial, aproximando-o da garantia à dignidade humana e de seu reconhecimento como um direito; entretanto, o MP também tratou o abastecimento meramente como um serviço público, sem destacar a sua essencialidade, afastando-o completamente da garantia à dignidade humana e seu reconhecimento como um direito.

Deste modo, tornou-se possível a sistematização do Gráfico 4 a partir da criação de quatro elementos classificadores: (i) reconhecimento do direito ao acesso à água; (ii) tratamento enquanto serviço público essencial; (iii) tratamento enquanto serviço público per se; e (iv) outros³⁸.

Gráfico 4 – Reconhecimento do direito ao acesso à água



Fonte: elaboração própria.

Observa-se que em apenas um caso o abastecimento de água foi tratado meramente como um serviço público, sem qualquer destaque ao seu caráter essencial à sobrevivência humana. Portanto, na ampla maioria dos casos, 90%, o acesso à água foi caracterizado como algo essencial, seja como um direito fundamental ou como um serviço público, confirmando a consideração de sua importância.

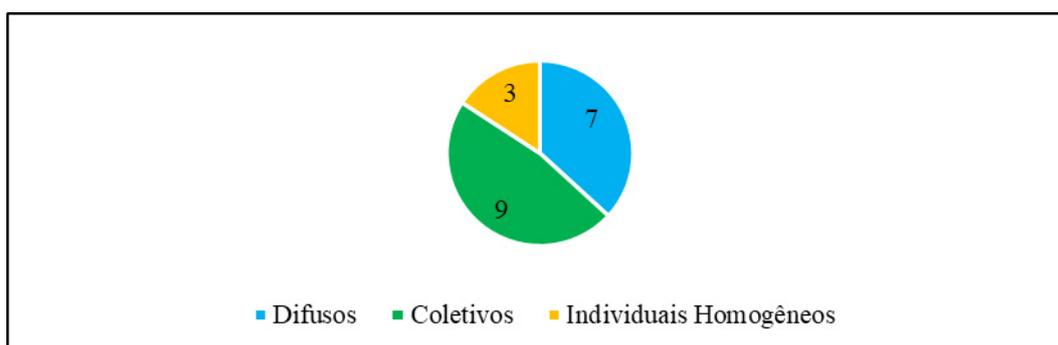
Para o exame dos pedidos do MPSP e o seu enquadramento à classificação em termos de natureza (difusos, coletivos ou individuais homogêneos), trata-se de uma tarefa de difícil realização, pois ainda que ações possam ser semelhantes em certa medida, os pedidos propostos são muito particulares. Em todo caso, foi possível a delimitação de certos parâmetros e elementos distintivos para uma melhor

38 Por ser um único caso, necessário salientar que não houve um tratamento do abastecimento de água potável enquanto direito ou serviço público, mas o *Parquet* reconhece o acesso à água como elemento essencial do núcleo da dignidade humana.

compreensão da atuação do *Parquet*, baseando-se na categorização proposta pelo art. 81, parágrafo único, do CDC.

A partir dessa categorização, foram separadas as ações, para compreender a quantidade de processos que apresentaram pedidos de cada espécie de interesse transindividual, sintetizadas no Gráfico 5. Dessa forma, observou-se a presença de pedidos envolvendo interesses individuais homogêneos em apenas 3 ACPs, com pedidos envolvendo interesses difusos ou coletivos abarcando a ampla maioria dos processos, respectivamente, 7 e 9 ações.

Gráfico 5 – Natureza dos pedidos



Fonte: elaboração própria.

Tornou possível, também, caracterizar dois processos como processos estruturais, que merecem uma especial atenção. O processo nº 1003726-04.2019.8.26.0291, iniciado em 09 de agosto de 2019 no Foro de Jaboticabal contra o município de Jaboticabal e a SAAEJ – Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Jaboticabal, aborda as precárias condições de tratamento de água do município de Jaboticabal, decorrente da péssima estrutura da Estação de Tratamento de Água (ETA) do município, que comprometia a qualidade da água fornecida aos cidadãos, além de oferecer sérios riscos de rompimento; dessa forma, reconhecido o problema estrutural a ser solucionado.

Embora o abastecimento de água não tenha sido tratado como um direito social, foi reconhecida a sua essencialidade enquanto serviço público. Houve intensa participação do *Parquet* paulista, conjuntamente com técnicos, especialistas, a prefeitura e a autarquia responsável pelo serviço público. Diante da impossibilidade total de recuperação da estrutura da ETA, as demandas do MPSP foram concentradas em pedidos de natureza difusa para não só compelir o Poder Público na obrigação de fazer de construir uma nova estação para atender as demandas atuais e futuras de água potável da população, mas também elaborar um plano de emergência específico para a ETA em atividade.

Nota-se que o objeto central da presente ACP é a tutela jurisdicional de uma política pública de Jaboticabal voltada ao abastecimento de água potável, através da construção de uma nova ETA. Embora não tenha sido celebrado um acordo entre as partes, o processo foi extinto com resolução, pois a ACP teve seu fim atingido, uma vez que uma nova Estação de Tratamento de Água foi construída, concluída e colocada em pleno e efetivo funcionamento.

Um último aspecto interessante é com relação à duração de sua fase conhecimento, pois entre a data da propositura da ação (09/08/2019) e a data da sentença (15/10/2020), passou-se um pouco mais de 1 ano, um período relativamente curto entre o início da tutela jurisdicional e a efetiva solução do problema estrutural.

O segundo processo caracterizado como um processo estrutural é o processo nº 1005321-41.2020.8.26.0408, iniciado em 04 de novembro de 2020 na Comarca de Ourinhos contra o município de Ourinhos e a SAE – Superintendência de Água e Esgoto de Ourinhos. O problema estrutural discutido no processo é a interrupção do abastecimento regular de água potável em diversos bairros do município, de forma frequente, o que gerou uma grave crise hídrica, decorrente da negligência do Poder Público, ausência de qualquer planejamento ou obra para normalização do funcionamento e sucateamento da rede de distribuição, em que o volume de perdas de água potável é desmensurado.

A despeito de o abastecimento de água também não ter sido tratado como um direito social, foi reconhecida a sua essencialidade enquanto serviço público. Nesse caso, presente a intensa participação e diálogo das partes envolvidas, inclusive com a celebração de um acordo relacionados à necessidade de reestruturação do sistema de abastecimento de água, mas sem abordar os termos iniciais dos prazos para execução das obras de setorização, tema este que foi tratado na sentença, condenando os réus a darem início às obras de setorização do sistema de distribuição de águas de Ourinhos.

Fica perceptível que o objeto central da presente ACP é a tutela jurisdicional quanto à necessidade de realização das obras necessárias para solucionar o intolerável índice de perda de água produzida no município, cuja ausência provoca o colapso total do sistema de abastecimento de água. Com relação à duração da fase de conhecimento, o processo foi mais lento que o primeiro apresentado, com duração de aproximadamente dois anos entre a data da propositura da ação (04/11/2020) e a data da sentença (03/10/2022).

Quanto ao tratamento do TJSP às demandas propostas, inicialmente a proposta seria separar as ações reproduzindo o dispositivo das sentenças, quais sejam,

(i) procedentes, (ii) parcialmente procedentes, (iii) improcedentes, (iv) processo extinto com celebração de acordo e (v) processo extinto devido ao seu fim atingido.

Para examinar se as demandas propostas pelo *Parquet* foram acatadas, numa tentativa de compreender se o PJ apresentou um comportamento mais protetivo e garantidor do acesso à água, além da efetividade da atuação do MPSP sobre o assunto, torna-se necessário uma análise mais aprofundada sobre o julgamento das ações, sintetizada no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Julgamento das ACPs



Fonte: elaboração própria.

Vale ressaltar que apenas um dos processos selecionados foram extintos devido ao seu fim atingido, já abordado acima (processo nº 1003726-04.2019.8.26.0291). Nesse caso, como o Poder Público resolveu o problema estrutural, não é possível considerar o comportamento do PJ sobre a questão, mas é certo que a atuação do MPSP foi efetiva, uma vez que o objetivo final do processo foi atingido.

No que concerne aos processos julgados parcialmente procedentes, totalizando 3 ações selecionadas, observa-se que em todas elas, o TJSP acatou as demandas propostas pelo *Parquet*, discordando apenas quanto ao valor da indenização por danos morais coletivos nos processos nºs 1000570-44.2018.8.26.0355 e 1000810-76.2019.8.26.0103, ou da restituição do valor cobrado indevidamente, passando a ser na forma simples e não em dobro como proposto pelo MP no processo nº 1000110-23.2018.8.26.0334. Nos três casos, evidente a efetividade do MPSP, com todas os seus pedidos acatados pelo TJSP, ainda que parcialmente divergentes quanto a aspectos muito específicos. Ao mesmo tempo, fica claro o comportamento protetivo e garantidor do próprio PJ.

Os demais processos extintos com resolução de mérito, totalizando 2 ações, foram assim julgados devido à homologação do acordo celebrado entre o *Parquet* e as partes no polo passivo. Dado que o processo é um instrumento voltado à pacificação social, com a resolução de conflitos de forma justa, e a tutela coletiva busca resguardar direitos cuja titularidade transcende-se e representa uma coletividade indeterminada, determinada ou determinável, sem contar nos aspectos de celeridade, redução de custos e eficiência da tutela jurisdicional, evidente que a celebração de acordo é benéfica, com maior diálogo entre as partes e maior probabilidade de cumprimento das obrigações assumidas.

Resta evidente que a atuação do MPSP também foi efetiva, dada à concórdância do polo passivo com as demandas propostas pelo *Parquet*, acatadas ainda que parcialmente, e a homologação judicial dos acordos celebrados também demonstra a anuência do PJ para com o MPSP e o seu comportamento protetivo e garantidor do acesso à água.

Embora possa ser visualizado diferenças nos dispositivos das sentenças, com exceção da única ACP julgada improcedente, que reconheceu a tese apresentada pelo polo passivo e divergiu do entendimento do *Parquet*, todas as demais ações foram julgadas de forma favorável aos pedidos do MP, com uma taxa real de 90% de procedência, demonstrando a efetividade da atuação coletiva no tocante à garantia do abastecimento de água potável.

Por último, quanto à análise da atuação do MPSP durante a pandemia do COVID-19, foram identificadas duas ACPs sobre o assunto, que merecem um exame mais minucioso. O processo nº 1000614-06.2020.8.26.0222 foi iniciado em 17 de abril de 2020 na Comarca de Guariba contra a SABESP, pois foi constatada a interrupção do abastecimento regular de água potável em bairros do município, de forma frequente, sem prévio aviso ou justificativa, decorrente do não cumprimento das obras mínimas de infraestrutura para normalização do funcionamento; a situação foi agravada pela pandemia do COVID-19, gerando um evidente risco à população, bem como danos morais à toda coletividade, que foi impedida da prática mínima de higiene para prevenção quanto à contaminação do vírus.

Nesse processo, também não houve o reconhecimento do direito ao acesso à água, mas meramente o tratamento do abastecimento enquanto serviço público essencial, com um detalhe importante quanto ao reconhecimento da água como essencial para evitar o contágio individual e de terceiros durante a pandemia.

O processo foi extinto com resolução de mérito devido à celebração de acordo entre o *Parquet* e a autarquia, homologado em juízo. Cabe destacar alguns pontos do acordo celebrado: a SABESP se comprometeu a concluir as obras de infraestrut-

tura e no meio tempo, manter a disposição da população, caminhões tanque para o fornecimento de água; e a título de compensação à coletividade, a SABESP efetuará o depósito judicial de R\$ 600.000,00, a ser distribuído entre aquisição de caixas d'água a serem destinadas a imóveis sem reservação da população de baixa renda, aquisição de insumos para o combate ao COVID-19 e para a realização de obras de reposição asfáltica. Por fim, ressalta-se a curta duração da fase de conhecimento, de aproximadamente 5 meses entre a data da propositura da ação (17/04/2020) e a data da sentença (15/09/2020).

A segunda ação envolvendo a pandemia do COVID-19 foi o processo nº 1000745-57.2021.8.26.0347, iniciado em 08 de março de 2021 na Comarca de Matão contra o município de Matão e a empresa Águas de Matão S.A., concessionária responsável pelo abastecimento de água potável no município.

Foi constatada eventual abusividade no reajuste tarifário de água e esgoto referente ao acumulado dos meses de outubro de 2019 a outubro de 2020, o que impôs sérios gravames à população, provocando a sua onerosidade excessiva em detrimento dos consumidores, além do desequilíbrio da relação econômica e consequente enriquecimento ilícito. Diante da pandemia do COVID-19, o *Parquet* entendeu como necessário a adequação da cobrança à realidade da massa de consumidores e ao parâmetro da inflação.

Destaca-se o não reconhecimento do direito ao acesso à água, mas meramente o tratamento do abastecimento enquanto serviço público, sem menção à sua essencialidade. Contudo, o MPSP concluiu que a pandemia foi a principal responsável pela majoração no IGPM/FGV de 20,92% entre outubro de 2019 a outubro de 2020, além de reduzir o poder aquisitivo da maioria esmagadora dos consumidores atendidos pela concessionária. Assim, se permitido o altíssimo reajuste tarifário mediante a incidência do índice original, em meio a uma pandemia, estaria presente uma violação à dignidade humana, especialmente dos consumidores do serviço público de abastecimento de água.

O processo também foi extinto com resolução de mérito devido à celebração de acordo entre o *Parquet* e as partes do polo passivo, homologado em juízo. Ainda, deve ser enfatizado a curta duração da fase de conhecimento, de aproximadamente 5 meses entre a data da propositura da ação (08/03/2021) e a data da sentença (23/08/2021).

4.3 ANÁLISE CRÍTICA DOS RESULTADOS ENCONTRADOS

Um primeiro aspecto a ser levantado é com relação ao polo passivo das ações examinadas. Frente à significativa presença do Poder Público municipal, é

possível constatar a tamanha importância desse ente federativo na promoção do abastecimento de água potável. É evidente a responsabilidade dos agentes públicos municipais para garantia não apenas do acesso à água potável, mas principalmente do respeito à dignidade da pessoa humana.

Atrelado a isso, considerando que a esmagadora maioria das ações abordaram essencialmente dois problemas, a falha na execução dos serviços públicos e o aumento abusivo da tarifa de água, urge um controle municipal e judicial quanto à correta prestação dos serviços públicos e um especial controle orçamentário de todos os agentes envolvidos para sempre evitar esse aumento abusivo da taxa, que impacta diretamente a vida dos cidadãos atingidos e pode dificultar ou acabar com o seu acesso à água de qualidade.

Ainda, a partir da pesquisa, tornou-se possível a constatação de que a ACP, enquanto principal instrumento para a defesa de interesses transindividuais, nos casos envolvendo o abastecimento de água potável, é utilizada essencialmente para a defesa de interesses coletivos e difusos, mas não individuais homogêneos, o que sugere a predominância da defesa individualizada do consumidor frente às suas demandas, concentrando a atuação do MP apenas na defesa coletiva, pois ainda que passíveis de serem defendidos coletivamente, os interesses individuais homogêneos são essencialmente direitos individuais.

Dessa forma, é vital que o Poder Público e o MP atuem para a conscientização dos consumidores sobre seus direitos, passíveis de serem defendidos de forma coletiva, mas também de forma individual.

Com relação aos processos envolvendo a pandemia, observa-se que diante do cenário de urgência frente à emergência de saúde pública vivenciada, a duração dos processos foi extremamente curta, com menos de 6 meses entre a data da propositura da ação e a data da sentença. Por isso, é plenamente possível constatar o senso de urgência de todas as partes envolvidas no processo, em especial o MPSP e o TJSP, para solucionar as questões em litígio de forma rápida e eficaz, demonstrando também o reconhecimento, ainda que indireto, do acesso à água enquanto direito, essencial para a sobrevivência humana, especialmente num cenário pandêmico.

Conquanto tenha sido demonstrado ao longo da pesquisa o necessário reconhecimento do acesso à água enquanto um direito fundamental social, dada a sua ampla relevância à sobrevivência humana, infelizmente o MPSP e o PJ paulista ainda não o têm considerado como direito, mas meramente como serviço público.

Cabe pontuar que não se trata de uma questão totalmente perdida, uma vez que, como demonstrado na pesquisa realizada, é notório a consideração da essen-

cialidade do serviço público e a sua proteção no âmbito judicial, com uma taxa de 90% de efetividade das demandas propostas pelo *Parquet* paulista.

Destaca-se também a utilização do processo coletivo como um processo estrutural e a sua capacidade em resolver problemas estruturais nos casos envolvendo o abastecimento de água potável, pois foi possível a partir da atuação do MP, garantir a solução desses problemas estruturais, centrados na interrupção do abastecimento regular de água potável, de forma frequente, sem prévio aviso ou justificativa, essencialmente pela negligência do Poder Público, afetando um considerável número de pessoas.

Perante os resultados apresentados, é possível concluir que o MPSP e o PJ paulista possuem uma atuação relevante no tocante à garantia do abastecimento de água potável, contribuindo para a sua legitimação como agentes capazes e importantes na defesa de interesses transindividuais e na fiel garantia do ordenamento jurídico brasileiro.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho investigou a atuação do MP e a reação do PJ no tocante à garantia do abastecimento de água potável, justificando a realização de pesquisa empírica jurisprudencial sobre todas as ações propostas pelo MPSP e julgadas pelo TJSP entre os anos de 2018 e 2022.

Buscou-se entender o comportamento do *Parquet* e do próprio PJ nas ações envolvendo o abastecimento de água potável no Estado de São Paulo, destacando alguns pontos centrais, como o eventual reconhecimento do direito ao acesso à água, as características das demandas propostas pelo *Parquet*, o tratamento do PJ às demandas propostas e a eventual caracterização dos processos como processos estruturais, além de analisar a atuação desses órgãos judiciais durante a pandemia do COVID-19.

A hipótese da pesquisa foi parcialmente confirmada, tornando possível afirmar que o MP e o PJ exercem um papel fundamental na garantia do abastecimento de água potável. Após a investigação, constatou-se que o MPSP e o TJSP, ainda que não tenham abordado de forma massiva o abastecimento de água potável também como um direito social, reconheceram a sua relevância e essencialidade à população, além de serem mais protetivos e garantidores do acesso à água, contribuindo para que o Poder Público assegure a todos o acesso à essa prestação pública tão importante, inclusive durante a pandemia do COVID-19.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Ananda Palazzin de. **O Ministério Público na tutela de interesses sociais: uma atuação estratégica?** Londrina: Thoth, 2023.
- BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, Brasília: Diário Oficial da União, 1988.
- _____, **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**, Brasília: Diário Oficial da União, 1985.
- _____, **Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989**, Brasília: Diário Oficial da União, 1989.
- _____, **Lei nº 8.078, de 11 de Setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor)**, Brasília: Diário Oficial da União, 1990.
- _____, **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**, Brasília: Diário Oficial da União, 2007.
- _____, Ministério da Saúde, **Portaria GM/MS nº 188, de 03 de fevereiro de 2020**, Brasília: Diário Oficial da União, 2020.
- _____, Ministério da Saúde, **Portaria GM/MS nº 913, de 22 de abril de 2022**, Brasília: Diário Oficial da União, 2022.
- _____, Superior Tribunal de Justiça (Corte Especial), **Súmula nº 601**, Julgado em 07 fev 2018. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp>>.
- CANELA JUNIOR, Osvaldo. O Orçamento e a “Reserva do Possível”: Dimensionamento no Controle Judicial de Políticas Públicas. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Orgs.). **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 225–236.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em Números 2023**. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/justica-em-numeros-2023-010923.pdf>>.
- COSTA, Susana Henriques da. A imediata judicialização dos direitos fundamentais sociais e o mínimo existencial: relação direito e processo. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (Orgs.). **O processo para solução de conflitos de interesse público**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 397–421.
- DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. **Curso de direito processual civil – v.4: processo coletivo**. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.
- DINAMARCO, Cândido Rangel; BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy; LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Teoria geral do processo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.
- LEONEL, Ricardo de Barros. **Manual do processo coletivo**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.
- MARIN, Fábio Sanazaro. Lei de Ação Civil Pública: um legado do Gênio Jurídico Brasileiro. *In*: MILARÉ, Édis (Org.). **Ação Civil Pública após 35 Anos**. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 35–39.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 31. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. **Manual do promotor de justiça**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 22. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

- MOURÃO JÚNIOR, Carlos Alberto; ABRAMOV, Dimitri Marques. **Fisiologia Humana**. 2. ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2021.
- NERY JÚNIOR, Nelson. Aspectos relevantes do Código de defesa do consumidor. **Justitia**, v. 53, n. 155, p. 77–95, 1991.
- PES, João Hélio F.; ROSA, Taís Hemann. O direito fundamental de acesso à água e a interrupção do serviço público de abastecimento. p. 1–28, .
- PIOVESAN, Flávia. Justiciabilidade dos direitos sociais e econômicos: desafios e perspectivas. *In*: CANOTILHO, J. J. Gomes; CORREIA, Marcus Orione Gonçalves; CORREIA, Érica Paula Barcha (Orgs.). **Direitos fundamentais sociais**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 53–69.
- SADEK, Maria Tereza. Judiciário e Arena Pública: Um Olhar a partir da Ciência Política. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Orgs.). **O controle jurisdicional de políticas públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 1–32.
- SILVA, Cátia Aida. Promotores de justiça e novas formas de atuação em defesa de interesses sociais e coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 16, n. 45, p. 127–144, 2001.
- SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos Fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel (Orgs.). **Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 587–599.
- WATANABE, Kazuo. Controle jurisdicional das políticas públicas - “mínimo existencial” e demais direitos fundamentais imediatamente judicializáveis. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo (Orgs.). **O Controle Jurisdicional de Políticas Públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 213–224.
- ZANETI JR., Hermes. O Ministério Público e o processo estrutural coletivo para controle judicial de políticas públicas: homenagem a Marc Galanter. *In*: YARSHELL, Flávio Luiz; COSTA, Susana Henriques da; FRANCO, Marcelo Veiga (Orgs.). **Acesso à justiça, direito e sociedade: estudo em homenagem ao Professor Marc Galanter**. São Paulo: Quartier Latin, 2022, p. 401–429.