

VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

VALMIR CÉSAR POZZETTI

EMERSON AFFONSO DA COSTA MOURA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Emerson Affonso da Costa Moura; Rosângela Lunardelli Cavallazzi; Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-998-8

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. VII Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

APRESENTAÇÃO

É com alegria que apresentamos os trabalhos defendidos no VII Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito do VII Encontro Virtual do CONPEDI – A Pesquisa Jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade - reunidos no Grupo de Trabalho nº 60 com o tema “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade”. As pesquisas apresentadas, vinculadas aos programas de pós-graduação stricto sensu em Direito do país discutem questões importantes e atuais relativas aos temas: meio ambiente urbano, justiça climática, políticas urbanas, tecnologia e regularização fundiária, plano diretor das cidades, governança, participação popular e cidadania urbana, direitos humanos, propriedade e posse urbana, instrumentos jurídico-urbanísticos, direito à cidade, com abordagem interdisciplinar à luz das ciências sociais aplicadas e ciências humanas.

Neste sentido, o primeiro trabalho “MEIO AMBIENTE URBANO E TRÂNSITO: DESAFIOS NA APLICABILIDADE DE MULTAS AO PEDESTRE INFRATOR” dos autores Valmir César Pozzetti, Bruno Cordeiro Lorenzi e Elaine Bezerra de Queiroz Benayon discute, a partir da perspectiva do meio ambiente urbano e de forma comparada com outros sistemas jurídicos, a responsabilização das condutas dos pedestres no trânsito urbano, em especial, quanto ao jaywalking.

Em seguida a pesquisa “O DESAFIO DA CONSERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO-CULTURAL DO RIO DE JANEIRO: DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PATRIMONIAIS E DESCONSTRUÇÃO DOS VÍNCULOS DE PERTENCIMENTO DOS HABITANTES LOCAIS” das autoras Simara Aparecida Ribeiro Januário e Ana Cláudia Cardoso Lopes abordam a formação da cidade do Rio de Janeiro e suas paisagens culturais, observando os vínculos e pertencimento acerca do patrimônio histórico, bem como, o papel das políticas públicas estatais, em especial, quanto a patrimonialização da zona sul e revitalização da região portuária. O trabalho intitulado “A COMUNICAÇÃO ADEQUADA DO RISCO NO GERENCIAMENTO DE ÁREAS URBANAS DE RISCO DE DESASTRES” das autoras Camila Regina Peternelli, Silvana Terezinha Winckler e Reginaldo Pereira na perspectiva das teorias socioconstrutivistas dos

riscos, analisa a necessidade de comunicação e, portanto, governança dos riscos nas ocupações irregulares urbanas em áreas sujeitas às ações das mudanças climáticas, de modo a orientar as ações estatais de prevenção e mudança da cultura social sobre habitação.

No texto “PAPEL DO ADMINISTRADOR NO CONDOMÍNIO EM MULTIPROPRIEDADE: REPERCUSSÕES NA AQUISIÇÃO DA FRAÇÃO DE TEMPO DE UMA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA” de Fátima Cristina Santoro Gerstenberger, Guilherme Santoro Gerstenberger e Otto Guilherme Gerstenberger Junior, analisa-se o papel do administrador judicial na multipropriedade instituída em unidade de condomínio edilício, em especial, no papel da disciplina e especificação de obrigações do síndico definidas nas convenções.

Sara Fernanda Gama e David Elias Cardoso Camara com o o trabalho “GUARDIÕES DO TEMPO E DA MEMÓRIA: ANÁLISE JURÍDICA DO REGISTRO PÚBLICO DO PATRIMÔNIO CULTURAL IMOBILIÁRIO”, problematizam o papel do Registro de Imóveis na publicidade, autenticidade e segurança dos bens tombados e, portanto, das transações imobiliárias fortalecendo a proteção do patrimônio cultural.

A pesquisa intitulada “O DIREITO URBANÍSTICO APLICADO: TRANSFORMAÇÃO SOCIAL DAS CIDADES” dos autores Carla Izolda Fiuza Costa Marshall, Guilherme Santoro Gerstenberger e Pietra Rangel Bouças do Vale, discute o papel das políticas públicas urbanas, com foco na análise de intervenções urbanísticas realizadas nos municípios do Rio de Janeiro, Balneário Camboriú, Campos do Jordão e Gramado, na produção do ambiente urbano e na qualidade de vida dos cidadãos.

O texto “DIREITO À MORADIA E EMERGÊNCIA CLIMÁTICA: UMA ANÁLISE DOS DESASTRES CLIMÁTICOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL” das autoras Carina Lopes de Souza, Sabrina Lehnen Stoll e Elenise Felzke Schonardie visa levantar a necessidade de implementação de políticas públicas inclusivas e resilientes para efetivação do direito humano à moradia em um cenário marcado pela emergência climática a partir dos desastres vivenciados no Brasil, inclusive, no Estado do Rio Grande do Sul.

A investigação “TECNOLOGIA E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UMA PERSPECTIVA DO DIREITO URBANÍSTICO SOBRE INCLUSÃO, SEGURANÇA JURÍDICA E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ” do autor Alfredo Ribeiro Da Cunha Lobo aponta a necessidade de utilização de ferramentas como Sistemas de Informação Geográfica (SIG),

blockchain e plataformas digitais como instrumentos de eficiência, transparência e participação no planejamento urbano, em especial, na regularização fundiária para a construção de cidades mais justas e inclusivas.

O trabalho “FINANCIAMENTO E ESTRATÉGIAS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DAS FONTES TRADICIONAIS E DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS” também do autor Alfredo Ribeiro Da Cunha Lobo discute os prós e contras da captação de recursos pelas fontes tradicionais à luz da eficácia, acessibilidade, sustentabilidade e impactos legais apontando para o financiamento com uso de políticas público-privadas com suas implicações, vantagens e limitações na regularização fundiária.

O estudo “SANEAMENTO BÁSICO NO DISTRITO FEDERAL: ANÁLISE DA EMPRESA CAESB SOB ÓTICA DO DIREITO URBANÍSTICO, NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO E DAS RELAÇÕES CONSUMERISTAS” dos autores Alisson Evangelista Silva e Paulo Afonso Cavichioli Carmona, discute a universalização do direito fundamental ao saneamento básico no Distrito Federal através da verificação das prioridades das respectivas políticas públicas na cidade e a judicialização das demandas relativas à empresa fornecedora do respectivo serviço público.

A pesquisa “NOVAS ESTRATÉGIAS DO PLANO DIRETOR DE SÃO PAULO” dos autores Edson Ricardo Saleme, Cleber Ferrão Corrêa e Marcio Hiroshi Ikeda investiga a finalidade de adensamento urbano assumida pela política urbana municipal e implementada com as alterações adotadas no plano diretor estratégico da cidade de São Paulo, aprovado, sem a previsão de planos setoriais de ordenação do crescimento com as respectivas dotações orçamentárias.

O texto “A DIGNIDADE DA PESSOA URBANA” do autor Eduardo Lopes Machado propõe a garantia da dignidade da pessoa urbana, individual ou coletivamente considerada, compreendida mediante implementação relativa aos direitos humano-fundamentais de moradia, mobilidade, segurança e sustentabilidade no âmbito das cidades.

Com o trabalho “MOBILIDADE É JUSTIÇA?” dos autores Luciana Silva Garcia e Alessandro Eduardo Silva de Moura parte-se da obra de Amartya Sen para discutir se o modelo de mobilidade urbana, no âmbito da teoria da justiça, na perspectiva da expansão das liberdades e, considerando, o transporte coletivo essencial para os mais desfavorecidos e para a construção de uma sustentabilidade urbana.

A investigação “ENTRE O AMOR E A CIDADE: O FIM DO FLÂNEUR DOSTOIEVSKIANO COMO ARQUÉTIPO SOCIAL” dos autores Guilherme Marques Laurini, Elenise Felzke Schonardie e Micheli Pilau de Oliveira, aponta como o arquétipo do flâneur cumpriu papel fundamental na compreensão dos centros urbanos permitindo identificar os padrões sociais que se manifestam nas cidades, especialmente em uma sociedade pragmática, onde a emoção e a capacidade de enxergar e sentir o outro são desestimuladas.

O estudo “A GOVERNANÇA AMBIENTAL DAS CIDADES: O DIREITO DE MORADIA, AS INVASÕES URBANAS E OS ESPAÇOS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS” dos autores Nilson Teixeira Dos Santos Júnior e Mário Luiz Campos Monteiro Júnior aborda a necessidade de políticas públicas para implementação da governança ambiental, permitindo a atuação de atores sociais na gestão dos recursos hídricos garantindo o acesso ao direito à moradia digna com acesso a água de qualidade.

O texto “MOBILIDADE URBANA E INCLUSÃO SOCIAL: O RACISMO URBANO COMO IMPEDITIVO DO DIREITO DE IR E VIR DOS MORADORES DA PERIFERIA DE ICOARACI NA CIDADE DE BELÉM/PA”, das autoras Bruna Melo da Silva e Daniella Maria Dos Santos Dias, analisa o papel que o sistema de transporte público nas políticas urbanas, além de instrumento da mobilidade urbana, constituindo também meio para redução da segregação urbana e exclusão social dos moradores da periferia.

A pesquisa “CORRUPÇÃO URBANA E SEUS MEANDROS SOCIAIS” dos autores Paulo Afonso Cavichioli Carmona e Wainer Augusto Melo Filemon identifica como a desregulamentação nas contratações urbanísticas, a discricionariedade ampliada, a lentidão dos processos administrativos, a falta de estruturas compatíveis com a necessidade de gestão e a quantidade de normas a serem atendidas favorecem a corrupção urbanística.

O trabalho “PARTICIPAÇÃO POPULAR E PLANEJAMENTO URBANO MUNICIPAL” dos autores Émilien Vilas Boas Reis e Stephanie Rodrigues Venâncio problematiza as potencialidades do instrumento de audiências públicas para gestão eficiente dos espaços urbanos, de forma a contribuir com a transparência das decisões políticas e direcioná-las à promoção dos direitos sociais garantindo o atendimento fins, da justiça social e da ordem constitucional.

O estudo “PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS E A EFETIVIDADE DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA: UMA ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS 20 ANOS DEPOIS DO ESTATUTO DA CIDADE” do autor João Emilio de Assis

Reis, discute, a partir do princípio do planejamento, a análise da efetividade da obrigatoriedade da implementação do plano diretor como política de ordenação urbana fundamental para os municípios, nas hipóteses legais.

A investigação “DE TERRA DAS MANGUEIRAS A TERRA DO CALOR: COMO A DESARBORIZAÇÃO DESAFIA A CONSTITUIÇÃO E O PLANO DIRETOR” dos autores Bruno Soeiro Vieira, Asafe Lucas Correa Miranda e Jorge Adriano da Silva Borges constrói um direito à uma cidade arborizada a partir da tutela constitucional do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de forma a comparar o disposto do Plano Diretor da cidade de Belém em relação a ação governamental de desarborização e a crescente verticalização no município.

O texto “RESILIÊNCIA EM MOVIMENTO: UMA ANÁLISE SOBRE AFETAÇÃO DA MOBILIDADE URBANA FRENTE A DESASTRES E EVENTOS CLIMÁTICOS NO RIO DE JANEIRO” dos autores Ana Flávia Costa Eccard, Jordana Aparecida Teza e Salesiano Durigon problematiza a necessidade de infraestrutura de mobilidade urbana para resiliência da cidade diante de desastres naturais como inundações, apresentando políticas e estratégias que podem melhorar a mobilidade e a resposta a emergências na cidade.

A pesquisa “A PROTEÇÃO DO DIREITO HUMANO-FUNDAMENTAL À MORADIA NA FUNÇÃO SOCIOECONÔMICA DOS CONTRATOS IMOBILIÁRIOS: ANÁLISE DA TUTELA DO ADQUIRENTE DA PROPRIEDADE URBANA NA POLÍTICA HABITACIONAL NO TEMA 982 DO STF” dos autores Emerson Affonso da Costa Moura, Marcos Alcino de Azevedo Torres e Takeo Contão Abe verifica a tensão entre o direito humano-fundamental à moradia e a função socioeconômica dos contratos imobiliários na política pública de habitação, à luz do tema 982 do Supremo Tribunal Federal, de forma a determinar que a função socioeconômica dos contratos imobiliários importa contudo, deve abranger a promoção na dimensão dos valores social, inclusive, a tutela do direito humano-fundamental à moradia.

O trabalho “DIREITO AO SOL: REFLEXOS DOS IMPACTOS DA VERTICALIZAÇÃO EM CIDADES COSTEIRAS, O CASO DE SANTOS/SP” dos autores Mateus Catalani Pirani, Juliette Fratelli Achiamé e Daniel Stipanich Nostre, busca verificar, com base nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e ao próprio direito ao sol, como a urbanização excessiva em cidades costeiras aliada ao fenômeno da verticalização e construção desordenada, impacta na qualidade de vida e bem-estar da população.

Por fim, o estudo “DESAFIOS URBANÍSTICOS E FUNDIÁRIOS NA AMAZÔNIA: RELATO SOBRE SOLUÇÕES JURÍDICAS PARA A TITULAÇÃO DE AGRICULTORES URBANOS E PERIURBANOS EM MUNICÍPIOS NO ESTADO DO PARÁ” das autoras Ana Luisa Santos Rocha e Luly Rodrigues Da Cunha Fischer discute a institucionalização das iniciativas do Programa Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana na Amazônia, diante da complexidade das questões fundiárias e em sua articulação com o processo de regularização, pelo município.

Com abordagens inovadoras sobre as questões contemporâneas que envolvem as cidades brasileiras, os trabalhos apresentados trazem luzes para os debates relativos ao direito urbanístico pátrio e o estudo da academia sobre a matéria renovando o papel do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, ao qual convidamos todas e todos os estudiosos à leitura.

Os integrantes do Grupo de Trabalho registram a solidariedade e o compromisso institucional do CONPEDI com a população do estado do Rio Grande do Sul em face do desastre ambiental ocorrido entre os meses de abril e maio do corrente ano.

Inverno de 2024.

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura (PPGD/UERJ e PPGD/UNIRIO)

Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi (PROURB/UFRJ e PUCRio)

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti (PPGD/UEA e PPGD/UFAM)

SANEAMENTO BÁSICO NO DISTRITO FEDERAL: ANÁLISE DA EMPRESA CAESB SOB ÓTICA DO DIREITO URBANÍSTICO, NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO E DAS RELAÇÕES CONSUMERISTAS

BASIC SANITATION IN THE FEDERAL DISTRICT: ANALYSIS OF THE COMPANY CAESB FROM THE PERSPECTIVE OF URBAN LAW, NEW LEGAL FRAMEWORK OF BASIC SANITATION AND CONSUMER RELATIONS

**Alisson Evangelista Silva
Paulo Afonso Cavichioli Carmona**

Resumo

O saneamento básico, que engloba o tratamento adequado nos sistemas de abastecimento de água e coleta de esgotos, é um dos meios de viabilizar a manutenção de direitos fundamentais, sociais e urbanísticos para a coletividade. Através de uma prestação positiva do Estado, garante-se a implementação de políticas urbanas para a população, que se coadunam com o Estatuto da Cidade, promulgado no ano de 2001. Nesse contexto, o objetivo geral do presente artigo é fazer um recorte da realidade do saneamento básico enquanto direito urbanístico e direito à cidade, sobretudo no Distrito Federal, com enfoque na empresa CAESB – Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal. Em relação aos objetivos específicos, busca mapear uma perspectiva a respeito da demanda de universalização desse direito no Distrito Federal; verificar se as políticas públicas de saneamento básico são consideradas prioritárias; e, por fim, indagar a respeito da judicialização de demandas consumeristas, observando como a empresa lida com esse tópico, na perspectiva da implementação de direitos sociais pela intervenção de um judiciário paternalista.

Palavras-chave: Direito urbanístico, Direitos sociais, Saneamento básico, Distrito federal, Caesb

Abstract/Resumen/Résumé

Basic sanitation, which encompasses adequate treatment of water supply systems and wastewater collection, is a way to enable the maintenance of fundamental, social and urban planning rights for the community. Through a positive State provision, it guarantees the implementation of urban policies for the population, which is supported by the Estatuto da Cidade, promulgated in 2001. In this context, the main objective of this article is to analyze the reality of basic sanitation in terms of urban planning and the right of the city, especially in the Federal District, focusing on the company CAESB – Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal. Regarding specific objectives, this article seeks to map a perspective about the demand for universalization in the Federal District; verify whether public basic sanitation policies are considered priorities; and, finally, investigate regarding the judicialization of consumerist demands, observing how the company deals with this topic,

in the perspective of the implementation of social direitos for the intervention of a paternalistic judiciary.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Urban law, Social rights, Basic sanitation, Federal district, Caesb

1. INTRODUÇÃO

O texto da Constituição Federal, em seu artigo 5º, traz a vida como direito fundamental, enfatizado pela liberdade da pessoa humana, enquanto o artigo 6º, consagrou a saúde e a moradia como direitos sociais (BRASIL, 1988).

Os direitos fundamentais e sociais tiveram diversas ramificações para a sua implementação e se atravessam para sua concretização, sendo o direito urbanístico, fruto da política urbana descrita artigos 182 e 183 da Carta Magna (BRASIL, 1988), um dos pilares construídos sob esse alicerce, que abrange o direito à cidade, levando em consideração a função social da mesma.

Quando se fala em direito urbanístico, não há como olvidar o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que define que:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

(...)

III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público;

IV - instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público (BRASIL, 2001).

Assim, o saneamento básico é um dos meios de viabilizar a manutenção de direitos fundamentais, sociais e urbanísticos para a coletividade, pois um tratamento adequado nos sistemas de abastecimento de água e coleta de esgotos é essencial para garantir o bem-estar coletivo, tanto é que se busca a universalização de sua distribuição.

Nesse contexto, o marco legal do saneamento básico, renovado pela Lei n.º 14.026, de 15 de julho de 2020 (BRASIL, 2020), buscou instituir novas regras e procedimento para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no país.

No âmbito do Distrito Federal, a empresa pública denominada Companhia de Água e Esgoto de Brasília – CAESB, constituída pelo Prefeito do Distrito Federal, via Decreto Lei n.º 524, de 8 de abril de 1969 (BRASIL, 1969), foi, na forma do artigo 5º, item II, do Decreto-Lei

n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967 (BRASIL, 1967), uma sociedade por ações e, dentre suas atribuições, estão:

Art. 2º A CAESB terá sede e foro na cidade de Brasília, funcionará por tempo indeterminado e terá por finalidade:

- I - a execução, operação, manutenção e exploração dos sistemas de abastecimento d'água e de coleta de esgotos sanitários no Distrito Federal;
- II - a conservação, proteção e fiscalização das bacias hidrográficas utilizadas ou reservadas para os fins de abastecimento d'água;
- III - o controle da poluição das águas (BRASIL, 1969).

Como é possível perceber, a CAESB é encarregada de diversas atribuições para implementar o direito urbanístico ao saneamento básico, e a manutenção de seus serviços conta com resultados expressivos, com 99% da população abastecida com água e 90% da população atendida com esgotamento sanitário (CAESB, 2023b).

O objetivo geral do presente artigo é fazer um recorte da realidade do saneamento básico enquanto direito urbanístico e direito à cidade, sobretudo no Distrito Federal.

Em relação aos objetivos específicos, busca mapear uma perspectiva a respeito da demanda de universalização desse direito no Distrito Federal; verificar se as políticas públicas de saneamento básico são consideradas prioritárias; e, por fim, pincelar-se-á a judicialização de demandas consumeristas, observando como a empresa lida com esse tópico, na perspectiva da implementação de direitos sociais pela intervenção de um judiciário paternalista.

Quanto a metodologia, far-se-á revisão bibliográfica pertinente, por meio de leis, doutrina, jurisprudência e dados, utilizando-se do método indutivo para correlacioná-los.

2. DIREITOS SOCIAIS, DIREITO URBANÍSTICO E DIREITO À CIDADE: O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO

O direito urbanístico é uma via de concretizar os direitos sociais, também chamados de direitos de segunda dimensão, previstos no artigo 6º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), como a saúde e a moradia, que demandam uma prestação positiva do Estado para serem garantidos aos cidadãos, sobretudo os hipossuficientes, pois se relacionam com o princípio da igualdade material (BULOS, 2011).

Os direitos sociais “se realizam pela execução de políticas públicas, destinadas a garantir amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres; ou seja, aqueles que não dispõem de recursos próprios para viver dignamente” (COMPARATO, 2010, p. 77).

Barroso (2011), dentre outros doutrinadores atuais, faz alusão ao conceito de mínimo existencial para os direitos sociais, entendendo que seriam um conjunto de condições que garantiriam dignidade para os sujeitos, com critérios materiais e elementares delimitados.

Segundo Barcellos (2002), o mínimo existencial aplicado ao cenário do Brasil englobaria direitos como o da saúde e moradia, também entendendo como direito ao abrigo, um espaço para se recolher em condições minimamente dignas.

Nesse ínterim, é possível afirmar que o saneamento básico engloba os dois direitos supramencionados, pois um espaço devidamente cuidado, em coexistência com o meio ambiente, que sabe usufruir e tratar de recursos hídricos, resguarda aos seus habitantes saúde, no que tange a higiene e não propagação de enfermidades, e moradia, na medida que resguarda o solo e o meio-ambiente de modo a evitar desastres naturais, desperdício de recursos não-renováveis e despejos de esgoto em locais inadequados, o que possibilita melhores qualidades de vida para a comunidade.

Em relação ao conceito de direito urbanístico, é um ramo do direito público que visa organizar os espaços habitacionais da comunidade e propiciar condições de vida adequadas para a coletividade (DA SILVA, 2010), e, novamente, engloba o saneamento básico.

O direito urbanístico leva em consideração a função social da cidade, referenciada no art. 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), abrangendo também o direito à cidade nesse conceito:

pode-se dizer que o direito à cidade tem duas importantes dimensões: uma participativa e outra referente ao acesso a bens e serviços urbanos. Na dimensão participativa ganha importante destaque a gestão democrática e a cidadania, o empoderamento e o controle social, ou seja, a participação efetiva dos habitantes da cidade na produção do espaço urbano, a capacidade de todo cidadão poder interferir nas decisões sobre cidade, desde seu planejamento e orçamento, até decisões sobre intervenções urbanas concretas. Já na perspectiva distributiva há uma preocupação com o acesso e justa distribuição e apropriação de bens e serviços urbanos, sejam eles materiais ou imateriais, ou seja, de que todos aqueles que vivem na cidade sejam beneficiários do que está sendo construído, direito de acesso à cidade por todos que nela vivem (MORETTI; MORETTI, 2014, p. 63).

Assim, considerando o caráter de acesso aos bens e serviços urbanos do direito urbanístico e do direito à cidade, tem-se o desenvolvimento de legislação e concretização de políticas públicas para esse fim.

Entretanto, há quem levante a não priorização do saneamento básico quando se pensa em políticas públicas, por dificuldades de determinação de uma agenda específica, já que interesses de diversos agentes se atravessam e, por vezes, diminuem o valor desse direito (ALAMY, CALMONA, 2023).

A respeito desse assunto:

as políticas públicas devem ser formuladas e executadas zelando pelos interesses mais legítimos de toda coletividade. Entretanto, a formação da agenda das políticas públicas - escolha das questões que devam ser incluídas como prioritárias para ação governamental - é matéria complexa tanto quanto a própria definição do que seja “o bem da humanidade”. (...) São inúmeros os temas que disputam a atenção dos diversos atores envolvidos, de forma constante, visando a inserção na agenda governamental das políticas públicas. Nem todos os temas são incluídos na agenda e dentre os incluídos há estabelecimento de prioridades, seja pela formulação das respectivas políticas públicas, seja pelo montante de recursos orçamentários destinados à execução (ALAMY, CALMONA, 2023, p. 5).

Para Borja (2014), existem diversas fontes que viabilizam recursos para a implementação de saneamento básico, tanto advindas de entidades públicas quanto privadas. Contudo, também considera que nem sempre esse assunto é tratado de maneira prioritária.

Em relação aos obstáculos, entende que:

os desafios ao saneamento básico no Brasil relacionam-se com a manutenção e ampliação dos atuais recursos de investimentos; com a melhoria da capacidade técnica e institucional dos prestadores de serviços; com a qualificação do gasto público; e a melhoria da capacidade financeira dos prestadores dos serviços. Dentre as ações que o autor identifica no campo do financiamento, podem ser citadas: diversificação das fontes de financiamento; garantia da continuidade e regularidade dos investimentos (onerosos e não onerosos); redução do ciclo de execução dos projetos; economia de escala para a prestação dos serviços; recuperação de custos dos empreendimentos; e profissionalização da gestão (BORJA, 2014, p. 436)

Nessa busca pela universalização do acesso ao saneamento básico, em observância aos direitos percorridos nesse tópico, a Lei n.º 14.026, de 15 de julho de 2020, o Novo Marco Legal do Saneamento Básico, determina que:

Art. 11-B. Os contratos de prestação dos serviços públicos de saneamento básico deverão definir metas de universalização que garantam o atendimento de 99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, assim como metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento (BRASIL, 2020).

Assim, é possível perceber a tentativa do Estado em redesenhar o contexto das políticas públicas para expandir o acesso da população aos sistemas de abastecimento d'água e de coleta de esgotos sanitários, também considerando sua manutenção e melhorias possíveis no tratamento dos recursos hídricos e dos esgotos.

Com esse panorama delimitado, buscar-se-á analisar o quadro de serviços de saneamento básico do Distrito Federal, para verificar quais recursos e desafios têm sido, respectivamente, empregados e enfrentados para a universalização dos direitos sociais.

3. SANEAMENTO BÁSICO: PERSPECTIVAS DE UNIVERSALIZAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO DISTRITO FEDERAL

Quanto ao saneamento básico no Distrito Federal, a Lei Orgânica (BRASIL, 1993) traz o seguinte panorama:

Art. 333. O plano de saneamento obedecerá às seguintes diretrizes básicas:

- I - garantia de níveis crescentes de salubridade ambiental por meio de abastecimento de água potável, coleta e disposição sanitária de resíduos líquidos, sólidos e gasosos; promoção da disciplina sanitária do uso e ocupação do solo, drenagem urbana e controle de vetores de doenças transmissíveis;
- II - implantação de sistema de gerenciamento de recursos hídricos com a participação da sociedade civil;
- III - proteção de bacias e microbacias utilizadas para abastecimento de água à população;
- IV - implantação de sistemas para garantir a saúde pública quando de acidentes climatológicos e epidemiológicos;
- V - incentivo às organizações públicas e privadas dedicadas ao desenvolvimento científico, tecnológico e gerencial na área do saneamento;
- VI - articulação entre instituições, na área de saneamento, em integração com as demais ações de saúde pública, meio ambiente, recursos hídricos e desenvolvimento urbano e rural;
- VII - implementação de programa sobre materiais recicláveis e biodegradáveis, para viabilizar a coleta seletiva de lixo urbano (BRASIL, 1993).

As determinações supramencionadas deveriam ser complementadas e implementadas pelo Plano Plurianual de cada governo. Conforme dados recentes, o Distrito Federal, em 2022, alcançou a meta de universalização prevista no Novo Marco Legal de Saneamento Básico (BRASIL, 2020):

Em 2020, com a atualização do marco legal do saneamento básico (Lei nº 14026 de 15 de julho de 2020) foram traçadas metas para alcance da universalização do saneamento até o ano de 2033, sendo: 99% da população com água potável e 90% da população com coleta e tratamento de esgoto. (...) Quando se avaliam os indicadores de saneamento isolados, o atendimento total de água, no ano de 2022, já alcança a meta de universalização trazida pelo novo marco legal, com o percentual de 99% do atendimento. Em relação ao esgotamento sanitário, o DF atende com a coleta 92,31% da população e trata 100% do que é coletado (BRASIL, 2023, p. 77).

Contudo, ainda que tenha apresentado resultados expressivos, já se encaixando na previsão, o Governo do Distrito Federal reconhece as possibilidades de melhora, sobretudo quanto ao manejo de águas pluviais:

Embora os dados indiquem boas condições em determinados componentes do saneamento ambiental – abastecimento, esgotamento e coleta de resíduos – o DF ainda enfrenta desafios quanto ao manejo das águas pluviais. As altas taxas de impermeabilização do solo, advindas de parcelamentos, dissociados das práticas do planejamento ambiental e das diretrizes trazidas pelo Zoneamento Ecológico Econômico do Distrito Federal – ZEE - DF, contribuem para a sobrecarga de sistemas projetados para determinadas vazões.

Devido à infraestrutura deficitária em algumas regiões e à obsolescência das redes de drenagem em outras, a população do DF experimenta alagamentos que, em certos casos, ocasionam perdas materiais. Além dos impactos diretos à população, há o carreamento de poluição difusa para os córregos e mananciais de abastecimento, comprometendo a qualidade das águas e contribuindo para o assoreamento com o acúmulo de resíduos.

Importa salientar a urgência na implantação de sistemas de drenagem – em escalas macro e micro – associando medidas de controle na fonte – que estimulam a infiltração, retenção, aproveitamento das águas, entre outros aspectos – com sistemas de drenagem convencional (BRASIL, 2023, p. 82).

Referente a infraestrutura, apontam que a Região Administrativa do Sol Nascente, por exemplo, apresenta falta de saneamento básico (BRASIL, 2023), mas tentam pensar alternativas para a resolução dessas questões considerando, também, o princípio da sustentabilidade.

A empresa pública que responsável por prestar esse serviço é a CAESB – Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal:

uma sociedade de economia mista, regida pela Lei das Sociedades Anônimas, que pode desenvolver atividades nos diferentes campos do saneamento e em quaisquer de seus processos, com vistas à exploração econômica, planejando, projetando, executando, ampliando, remodelando, administrando, operando e mantendo os sistemas de abastecimento de água; de coleta, tratamento e disposição final de esgotos sanitários (CAESB, 2024b).

Sua missão é “desenvolver e implementar soluções e gestão em saneamento ambiental, contribuindo para a saúde pública, a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento socioeconômico” (CAESB, 2024b).

Seus valores são: ética, excelência, transparência, satisfação do cliente, sustentabilidade e visão sistêmica. A visão, por sua vez, busca reconhecimento na sociedade civil enquanto melhor empresa de saneamento ambiental no âmbito nacional (CAESB, 2024b).

Feita a contextualização da empresa a ser discutida neste artigo, conforme o Plano Plurianual dispõe que a CAESB terá a média de 2 (dois) bilhões, em 4 (quatro) anos para enfrentar desafios como:

- o gerenciamento dos recursos hídricos (rios com baixa vazão e baixa capacidade de diluição dos efluentes);
- o aumento da população e proliferação de parcelamentos irregulares que ampliam a demanda por água e provocam considerável impermeabilização das áreas naturais, com incremento no escoamento superficial;
- o aumento da dificuldade de recarga dos aquíferos, da poluição difusa e do transporte de sedimentos, provocando assoreamento dos reservatórios e diminuição da disponibilidade hídrica;
- a alteração no uso e na ocupação do solo com repercussão na qualidade e quantidade de água;
- as outorgas de captação de água e lançamento de efluentes tratados cada vez mais restritivas emitidas pela Agência Reguladora e o enquadramento dos corpos d'água;
- os conflitos de uso da água para abastecimento humano e rural; e • o atendimento às áreas rurais em razão de sua magnitude territorial (BRASIL, 2023, p. 335).

Assim, é possível perceber o empenho do Governo do Distrito Federal em mapear os problemas referentes ao saneamento básico de maneira eficiente e uma atuação conjunta a CAESB para fornecer recursos financeiros e dados que possam ser analisados e utilizados na implementação de serviços mais eficientes.

Embora haja crítica pertinente que esse assunto nem sempre é considerado prioritário para as governanças do território brasileiro, percebe-se que não é o caso da capital, que trata com a devida seriedade questões atinentes ao direito urbanístico, nos termos de sua Lei Orgânica (BRASIL, 1993).

Além disso, os desafios não se resumem aos supramencionados.

A CAESB, enquanto empresa pública, responde a demandas consumeristas, e, para isso, também busca ouvir a sociedade civil para implementar melhorias em seu atendimento ao consumidor, mapeando as demandas.

No Relatório de Gestão de Ouvidoria do ano de 2023 (CAESB, 2023a), a CAESB ganhou destaque pelas práticas da Ouvidoria e pela transparência:

Pelo oitavo ano consecutivo, a Caesb é reconhecida pela Controladoria Geral do DF pelo alcance de 100% do Índice de Transparência Ativa, criado com o objetivo de divulgar o nível de transparência dos órgãos e entidades do Governo do Distrito Federal, à luz da Lei de Acesso à Informação e gerido pela Ouvidoria da Caesb (CAESB, 2023a, p. 12).

Há um Plano de Ação da ouvidoria para os anos de 2024 e 2025, disponível no site da empresa, visando garantir a satisfação das demandas dos consumidores, além de visar “o a transparência e a accountability na gestão pública e contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e democrática” (CAESB, 2024a, p. 2).

Segundo esse Plano de Ação, o índice de resolutividade das demandas da Ouvidoria se encontra em 55%, enquanto a satisfação e recomendação do serviço se encontram em, respectivamente, 77% e 81% (CAESB, 2024a).

Quanto a Tipologia, referente ao ano de 2023, consta nos dados que 10% dos contatos feitos com a Ouvidoria são para solicitações, enquanto 89% são para reclamações, sobretudo quanto a cobrança de valores na conta, que costuma ser o tópico principal (CAESB, 2024a).

Em uma das propostas do Cronograma do Plano de Ação, tem-se modernização do canal de apresentação de defesas e recursos de clientes, com a justificativa da “necessidade de simplificação do processo de recebimento de defesas e recursos, ampliando e facilitando as condições de ampla defesa e contraditório por parte dos clientes da Caesb” (CAESB, 2024a, p. 10).

A meta, por sua vez, é “redução de prazo e dispêndios de tramitação do processo de autuação. Facilitar o acesso aos clientes” (CAESB, 2024a, p. 10).

Também há, nesse cronograma, um projeto de Ouvidoria acessível, visando abarcar demandas para pessoas com deficiência, garantindo maior acessibilidade e Criação do Comitê Permanente de Governança de Serviços para estabelecer critérios técnicos e administrativos

para melhorar a prestação dos serviços, Pesquisa de Satisfação e Imagem, dentre outros (CAESB, 2024a).

Assim, percebe-se que há o intento por parte da empresa em prestar informações transparentes, aprimorar seus serviços e facilitar o acesso do consumidor a resoluções céleres e satisfatórias, o que garante a implementação e manutenção dos serviços de saneamento básico, resguardando todos os direitos abarcados por esse recurso.

Contudo, mesmo com esses esforços, existem demandas jurídicas para a resolução de questões, o que será observado no tópico a seguir, e levanta questões como o que está por trás dessas lides.

3. A JUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS REFERENTES A CAESB: PRESTAÇÃO POSITIVA DO ESTADO?

A Constituição Federal atribui algumas competências de forma cooperativa ou concorrente, garantindo autonomia decisória e financeira para as subunidades nacionais a respeito de determinados temas (ALMEIDA, 2005), o que pode ser verificado no inciso I do artigo 23 desse dispositivo legal (BRASIL, 1988).

Na teoria da reserva do possível, desenvolvida por Ingo Sarlet, tem-se três pilares para a prestação positiva do Estado: disponibilidade de recursos para implementação dos direitos sociais; disponibilidade de recursos materiais e humanos no âmbito jurídico; e proporcionalidade e razoabilidade da prestação exigida (SARLET, 2009).

No Brasil, é sabido da finitude dos recursos públicos para custear determinadas demandas, contudo, não se pode olvidar, dentro de um contexto de proporcionalidade, razoabilidade e, acima de tudo, isonomia, que o direito fundamental à vida e o direito social a saúde, que englobam o saneamento básico, devem ser encarados como prioridade.

Em relação aos recursos materiais e humanos, a descentralização e cooperação demonstra ser uma saída eficiente para implementar esses direitos através de políticas públicas para garantir melhorias e acessibilidade.

Contudo, é possível tecer uma crítica, em relação a esse aspecto, no sentido da distribuição e abastecimento de água, pois, considerando o caráter de empresa pública da CAESB, há judicialização de diversas demandas.

Contrariando o entendimento de Cunha Júnior (2012), defende-se que o controle judicial de implementação de políticas públicas, que seria de competência Legislativa e Executiva, numa tentativa de responsabilizar órgãos e entidades faltantes, termina trazendo certa discricionariedade para os julgadores e ausência de regulamentação adequada ou resoluções administrativas que poderiam evitar um abarrotamento de demandas dessa sorte, além de contradições nos entendimentos, por questões técnicas.

Segundo Quintas (2016):

a litigiosidade de interesse público, pelo menos no Brasil, tem-se mostrado hoje duplamente mais intrusiva do que a tradicional tutela jurisdicional: além de impor ao Administrador uma forma para atender a determinada política pública, interfere na definição do modo de implementação da política, atuando potencialmente no âmbito de conformação do legislador, quando não há regime legal dispendo sobre a política pública ou quando o juiz a desconsidera (QUINTAS, 2016, p. 32).

Nesse com texto, há de se considerar o casuísmo e a imprevisibilidade do judiciário, as decisões retroativas no âmbito da eficácia, o déficit de informações dos julgadores, bem como o conhecimento fragmentário imbuído nas decisões e, por fim, a ausência de legitimidade para que o Judiciário crie direitos (QUINTAS, 2016).

O foco principal nesse artigo é, justamente, a crítica ao déficit de informações que chega aos processos judicializados.

Como foi descrito anteriormente, existem diversas funções inerentes à Caesb que vão além da relação consumerista e exigem custo para a manutenção e elaboração de novos paradigmas, contando com os profissionais adequados para fazê-lo, sejam administradores, engenheiros ou urbanistas.

Portanto, considerando a multitude de agentes envolvidos e a complexidade do serviço prestado, dificilmente um recorte no judiciário de casos específicos ou mesmo uma elaboração de Informativos de Jurisprudência, por exemplo, conseguiriam abarcar de maneira aprofundada os procedimentos que a Caesb adota para fazer cobranças e medições do hidrômetro, o que implica que a empresa, em determinados casos, termina sendo prejudicada pelas relações de consumo.

Considerando o recorte do Distrito Federal como objeto deste artigo, no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, na aba Serviços¹, há modelos de iniciais contra a CAESB, com ações de contas pagas ou não pagas, englobando devolução em dobro, ameaça de corte de abastecimento ou concretização do corte de abastecimento.

Há informativos jurisprudenciais no TJDFT que visam balizar temas referentes a empresa, como o Informativo de Jurisprudência nº 269 de 2013, quanto a devolução de valores:

TARIFA DO CONSUMO DE ÁGUA DOBRADA – EXISTÊNCIA DE APENAS UM HIDRÔMETRO.

(...) Segundo o relato, no período entre 2002 e 2011, a empresa realizou a cobrança do consumo de água tendo por patamar o valor de dez metros cúbicos multiplicado por dois, sob a alegação de que havia duas residências no imóvel. Foi relatada, ainda, a alegação da empresa de que a cobrança da tarifa mínima por unidade é a estrutura tarifária mais benéfica para os usuários, pois quanto maior o consumo, maior é o valor pago. Nesse contexto, os Julgadores afirmaram que, comprovada a existência de apenas um hidrômetro no local, a cobrança da tarifa mínima em duplicidade, como se existissem duas unidades habitacionais no local, é ilegítima. Nesse sentido, observaram que, como não há duas unidades residenciais, tudo o que foi pago a pretexto de consumo da segunda unidade deve ser devolvido com base em tarifa única, sendo inviável discutir o efetivo consumo. Assim, o Colegiado improveu o recurso, mantendo a condenação da CAESB à devolução dos valores pagos indevidamente pela consumidora.

Acórdão n.711877, 20110310313010APC, Relator: CARLOS RODRIGUES, Revisor: MARIO-ZAM BELMIRO, 3ª Turma Cível, Data de Julgamento: 21/08/2013, Publicado no DJE: 18/09/2013. Pág.: 136.

Informativo de Jurisprudência nº 262, também de 2013, quanto ao aumento excessivo de consumo na conta do mês:

CONTA DE ÁGUA E ESGOTO – AUMENTO EXCESSIVO DE CONSUMO. A Turma negou provimento a apelação interposta pela CAESB contra sentença que a condenou a retificação de fatura de acordo com a média histórica de consumo de água do imóvel. Segundo a Relatoria, o autor alegou que embora não tenha havido aumento de consumo, tampouco identificado vazamentos em sua residência, o consumo médio de 36 m³ passou no mês de abril para 179 m³ conforme fatura de água e esgoto emitida pela ré. Conforme informações, a apelante, por sua vez, sustentou que nos meses seguintes ao que foi apurado o consumo excessivo, o volume consumido voltou ao padrão médio do autor, o que demonstra a inexistência de defeito no hidrômetro devidamente certificado pelo INMETRO. Nesse contexto, o Magistrado ressaltou que se o hidrômetro registra aumento excessivo de volume de água, cabe à concessionária demonstrar que o consumidor efetivamente consumiu o volume de água faturado, o que na hipótese não foi comprovado. Dessa forma, em face da ausência de prova nesse sentido, o Colegiado determinou a emissão de nova fatura e a manutenção do serviço de fornecimento de água na residência do autor.

¹ Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/servicos/distribuicao-e-atendimento/modelo-de-peticoes/acoes-contra-caesb-e-ceb>. Acesso em 11 abr. 2024.

Acórdão n.688091, 20120710334126ACJ, Relator: FLÁVIO FERNANDO ALMEIDA DA FONSECA, 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais do DF, Data de Julgamento: 18/06/2013, Publicado no DJE: 01/07/2013. Pág.: 301.

Mais recentemente, o Informativo de Jurisprudência nº 459, de 2022, determinou como legítima a cobrança de tarifa especial de esgoto em relação ao consumo de água:

TARIFA ESPECIAL DE ESGOTO CALCULADA SOBRE A TOTALIDADE DO CONSUMO DE ÁGUA – LEGALIDADE.

A cobrança de tarifa especial de esgoto calculada de acordo com a totalidade do consumo de água é legítima, independentemente de eventual diferença em relação ao volume do resíduo efetivamente despejado na rede de captação, pois há previsão legal e a forma de remuneração do serviço impossibilita a distinção entre os contribuintes. Na origem, empresa que explora atividade de produção e venda de bebidas propôs ação declaratória contra a Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal – CAESB, para que a cobrança da taxa de esgoto do estabelecimento fosse realizada de forma proporcional ao volume de dejetos efetivamente despejados no esgotamento sanitário. (...) Desse modo, consignou que a presunção realizada é legítima tanto pela natureza do serviço quanto pela dicção da lei. Com isso, a Turma deu provimento ao recurso da CAESB para reformar a sentença e julgar improcedente o pedido da autora. O relator originário, prolator do voto vencido, ao considerar que o volume de resíduo coletado é menor que o volume de água registrado pelos hidrômetros da empresa, entendeu caracterizada a abusividade e a desproporcionalidade da cobrança.

Acórdão 1420200, 07093351520198070018, Relator Designado: Des. FABRÍCIO FONTOURA BEZERRA, Sétima Turma Cível, data de julgamento: 20/4/2022, publicado no PJe: 20/5/2022.

Com esse último julgado, verifica-se que, mesmo quando o recurso é provido em favor da CAESB, menciona-se abusividade e desproporcionalidade das cobranças, mesmo sem considerar os cálculos que são feitos para atingir determinados valores.

Quando se leva em consideração o que foi mencionado no capítulo anterior, em relação aos relatórios e planos da Ouvidoria da CAESB, demonstra-se que há interesse, por parte da empresa, em proporcionar recursos de resolução de demandas consumeristas sem a necessidade de recorrer ao judiciário para solucionar essas questões.

Apesar disso, ao perceber que existem informativos de jurisprudência datados de mais de dez anos, é possível concluir que a judicialização de demandas é antiga e constante, chegando ao ponto de o TJDF estabelecer paradigmas para a interpretação de determinados casos.

Assim, percebe-se que há “prática judicial do controle concreto das omissões estatais, mediante ações ordinárias, que julgam omissões legislativas e administrativas em face dos direitos sociais” (QUINTAS, 2016, p. 34).

O que se evidencia, desde a aba de Serviços que disponibiliza modelos de petição inicial para o cidadão médio ajuizar uma ação em desfavor da Caesb, quanto nos julgados analisados, que tendem a reconhecer a relação hipossuficiente do consumidor, mesmo na hipótese de um provimento favorável à empresa, é uma concepção paternalista do direito, entendida como:

A doutrina jurídica norte-americana entende o paternalismo jurídico como uma das formas possíveis de regulamentação estatal, ao lado da adoção legal de critérios redistributivos e da restrição de comportamentos visando a benefícios coletivos. Consistiria, o paternalismo jurídico, na edição de regras que objetivam a satisfação do melhor interesse do indivíduo, impondo-lhe ou cerceando-lhe certas condutas (SAMPAIO JÚNIOR, 2012, p. 4820).

Essa posição termina colocando os Magistrados numa posição de deliberação de como devem ser executadas determinadas políticas públicas, visando prestigiar a parte que seria hipossuficiente nas relações de consumo, mesmo com uma empresa pública.

O fato de ter uma petição pronta para o consumidor adaptar ao seu caso concreto demonstra que o Estado está fazendo um trabalho que seria de tutela do direito privado.

E, apesar desses esforços para suposta proteção da parte hipossuficiente, não há qualquer garantia no resguardo do melhor interesse do indivíduo, pois cada caso deve ser analisado de maneira concreta.

Assim, amplifica-se o paternalismo, mas não há contrapartida, portanto, seria interessante pensar num modelo que analisasse cláusulas e fornecesse informações claras em relação ao produto, mesmo aquelas que seriam consideradas aparentemente irrelevantes, dentre outros (SAMPAIO JÚNIOR, 2012).

Considera-se que esses dois pontos seriam essenciais para a compreensão do usuário dos serviços da Caesb compreendessem melhor a abrangência da empresa e a razão de determinadas cobranças.

Assim, incentivar-se-ia que o consumidor conseguisse enxergar com outra ótica, mais consciente, como os cálculos são feitos e no que determinadas tarifas auxiliam no sistema de saneamento básico como um todo, bem como a contribuição da sociedade civil para a implementação de políticas públicas para a melhora e modernização do sistema.

Afinal, em que pese os recursos para o saneamento básico advirem de diversas fontes, não há como negar que a arrecadação que advém das relações de consumo também corrobora a excelência dos serviços.

Apesar desse contexto, existe certa resistência quanto a isso quando se considera as relações consumerista, em que o consumidor é considerado hipossuficiente.

Entretanto, é importante observar que os juízes, ainda que tenham papel fundamental no ordenamento pátrio, por vezes não possuem o aparato necessário para elaborar a implementação de uma política pública, ou fiscalizar a sua execução, tal qual os poderes Executivo e Legislativo.

Nesse sentido:

os juízes têm uma grande responsabilidade na vida do direito, o que era desconhecido no Estado de direito legislativo. Mas os juízes não são os senhores do direito no mesmo sentido em que o era o legislador no século passado. Os juízes são, na verdade, os garantidores da complexidade estrutural do direito no Estado Constitucional, é dizer, os garantes da necessária e dúctil coexistência entre lei, direitos e justiça (ZAGREBELSKY, 2008, p. 153).

E Quintas (2016) complementa:

Parte-se da premissa de que, no Estado Democrático de Direito, o juiz deve atuar com deferência aos outros órgãos constitucionais. Trata-se não de uma deferência absoluta e abstrata, mas de uma deferência encontrada no julgamento do caso – que conduza a uma autocontenção se identificada a necessidade de socorrer-se da expertise do Poder Público –, da importância de considerar uma rede de relações e interesses interligados na implementação da política pública, da possibilidade de haver alternativas para enfrentar o problema constitucional (flexibilidade, negociação e criatividade). Com efeito, admitindo-se a judicialização das políticas públicas para a concretização dos direitos sociais, pode-se fugir do ideal do juiz como um provedor primário de direitos sociais, para pensá-lo exercendo uma função de provedor secundário, assegurando que procedimentos justos sejam adotados tanto na alocação quanto na prestação de quaisquer benefícios decorrentes de direitos sociais (exercendo, por assim dizer, um trabalho de auditoria) (QUINTAS, 2016, p. 48).

Desse modo, ainda que a judicialização seja uma via de resolução de problemas, quando se coloca em perspectiva os esforços da Ouvidoria da CAESB, sobretudo em relação ao Plano de Ação para os anos de 2024 e 2025, percebe-se que existe um investimento da própria empresa para agilizar uma resposta a demandas que poderiam ser resolvidas de forma administrativa.

Questiona-se, portanto, a real necessidade de acionar o judiciário para deliberar sobre determinados temas, sob uma ótica paternalista que nem sempre é benéfica para o consumidor, muito menos para a empresa, quando há possibilidade de solucionar por outras vias.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito urbanístico, que engloba o direito à cidade, por meio da implementação do saneamento básico, encontra vias de concretizar os direitos de segunda dimensão do artigo 6º da Constituição Federal, tais como saúde e moradia, bem como direitos fundamentais previstos no artigo 5º, com ênfase na vida e na dignidade da pessoa humana (BRASIL, 1988).

Os direitos sociais demandam uma prestação positiva do Estado para a garantia de sua execução, e trazem um olhar atento para os indivíduos hipossuficientes, visando garantir a igualdade material; assim, se coadunam com a execução de políticas públicas e objetivam garantir uma reserva mínima, sobretudo para os indivíduos hipossuficientes.

O cenário brasileiro do saneamento básico por vezes falha em atingir a universalização, contudo, quando se leva em consideração o contexto do Distrito Federal, a Lei Orgânica (BRASIL, 1993) direciona a execução de metas pelo Plano Plurianual (BRASIL, 2023), que, ao ser analisado, trouxe dados relevantes para serem trabalhados pela empresa pública Caesb, mas também pontuou seus avanços.

Com isso foi possível concluir que a Caesb já se alinha com as metas previstas no Novo Marco Legal do Saneamento Básico (BRASIL, 2020) no que tange a universalização do serviço e a dimensão de seus esforços, que vão para além da relação consumerista de abastecimento de água e tratamento da rede de esgotos.

Da mesma forma, mesmo na relação de consumo, verificou-se que a empresa busca desenvolver relatórios para otimizar as reclamações dos consumidores, contudo, o problema da judicialização de demandas que poderiam ser resolvidas pela via administrativa permanece.

Nesse contexto o judiciário atravessa sua seara e tenta legislar a respeito da implementação de políticas públicas, mas, muitas vezes, carece do conhecimento técnico para entender o funcionamento da empresa em sua totalidade, o que termina por prejudicá-la, sobretudo ao gerar precedentes que supõem uma omissão do Legislativo ou Executivo a respeito desses temas, o que, no âmbito do Distrito Federal, não acontece, como foi possível verificar a partir da análise dos dados trazidos.

Portanto, urge repensar o modo como as questões referentes a CAESB são tratadas no atual cenário da prestação jurisdicional, afinal, a deliberação consolida jurisprudências que levam em consideração um contexto micro, que seria o da relação de consumo, amparado por um paternalismo exacerbado, que, por vezes, tende a desconsiderar a função social da empresa para além dessa dinâmica.

5. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 abr 2024.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro – São Paulo: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 3ª ed. – São Paulo: Saraiva, 2011.

BORJA, Patrícia Campos. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. **Saúde e Sociedade**, v. 23, p. 432-447, 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/sausoc/a/gn7vpPFZYBHq6s6JVtHCHbw/?lang=pt>>. Acesso em 11 abr. 2024.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 12 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967: Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em 11 abr. 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 524**, de 8 de abril de 1969: Autoriza o Prefeito do Distrito Federal a constituir a Companhia de Água e Esgotos de Brasília. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-524-8-abril-1969-374004-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Autoriza%20o%20Prefeito%20do%20Distrito,%C3%81gua%20e%20Esgotos%20de%20Bras%C3%ADlia%20.>>>. Acesso em 12 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 7.378**, de 29 de dezembro de 2023: Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o quadriênio 2024-2027. Disponível em: <<https://www.economia.df.gov.br/wp-content/uploads/2023/03/0.-LEI-DO-PPA-2024-2027-ATUALIZADA-COM-EPs.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001: regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. **Lei nº 14.026**, de 15 de julho de 2020: Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm>. Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. **Lei Orgânica do Distrito Federal** (1993). Lei Orgânica do Distrito Federal: promulgada em 08 de junho de 1993. Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>>>. Acesso em: 12 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Informativo de Jurisprudência nº 262. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/informativos/2013/informativo-de-jurisprudencia-no-262>>. Acesso em 11 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Informativo de Jurisprudência nº 269. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/informativos/2013/informativo-de-jurisprudencia-no-269>>. Acesso em 11 abr. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Informativo de Jurisprudência nº 459. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/informativos/2022/informativo-de-jurisprudencia-n-459?_authenticator=42ac4ad000cddf7f60b4f35b4353ed4b80a234d3>. Acesso em 11 abr. 2024.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª ed., rev. E atual. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAESB, Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal. Relatório de Gestão da Ouvidoria, Edição 2023. 2023a. Disponível em: <<https://www.caesb.df.gov.br/images/ouvidoria/relatorio-gestao-ouvidoria-caesb-2023.pdf>>. Acesso em 12 abr. 2024.

CAESB, Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal. Plano de Ação 2024-2025 da Ouvidoria, Edição 2024. 2024a. Disponível em: <<https://www.caesb.df.gov.br/images/ouvidoria/plano-acao-ouvidoria-caesb-2024-2025.pdf>>. Acesso em 12 abr. 2024.

CAESB, Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal. Portal da Empresa. 2024b. Disponível em: <<https://www.caesb.df.gov.br/26-portal/empresa.html>>. Acesso em 12 abr. 2024.

CAESB, Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal. Relatório de Indicadores de Desempenho, Edição 2023. 2023b. Disponível em: <https://www.caesb.df.gov.br/images/arquivos_pdf/arquivos_Lai/Relatorio-Indicadores-Desempenho2023.pdf>. Acesso em 12 abr. 2024.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; ALAMY, Marcos André. A não priorização do saneamento básico na formação da agenda de políticas públicas no Brasil. **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**, v. 9, n. 1, p. 01-22, 2023. Disponível em: <<https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/9478>>. Acesso em 11 abr. 2024.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 7. ed. Rev. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2010.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2012.

MORETTI, Julia Azevedo; MORETTI, Ricardo de Sousa. **Saneamento como importante elemento do Direito à Cidade**: ponderações sobre a política municipal de saneamento em São Paulo. *Revista Direito, Estado e Sociedade* no 45. Pontifícia Universidade Católica. Rio de Janeiro, jul-dez 2014. Disponível em: <<https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/view/430>>. Acesso em 12 abr. 2024.

QUINTAS, Fábio Lima. Juízes-administradores: a intervenção judicial na efetivação dos direitos sociais. **Revista de Informação Legislativo**, v. 53, n. 209, p. 31-51, 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/53/209/ril_v53_n209_p31>. Acesso em 11 abr. 2024.

SAMPAIO JR, Rodolpho B. A defesa do consumidor e o paternalismo jurídico. In: **XV Congresso Nacional do CONPEDI – Manaus**, 2012. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/rodolpho_barreto_sampaio_junior.pdf>. Acesso em 12 abr. 2024.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia horizontal dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

DA SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. Ed. São Paulo: Malheiros editores, 2010.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil**: ley, derechos, justicia. 8. ed. Tradução de Marina Gascón. Madrid: Editorial Trotta, 2008.