

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE PESQUISAS - CEPES

Há Responsabilidade do Estado, por omissão, quando em época de estiagem climática no fornecimento de água para a população? O Caso de São Paulo.

JOELMA SILVIA SANTOS PINTO

CURITIBA/PR

2016

Há Responsabilidade do Estado, por omissão, quando em época de estiagem climática no fornecimento de água para a população? O Caso de São Paulo.

Sumário: 1. Introdução; 2. Dos novos paradigmas sociais; 2.1. A água como bem público; 2.2. A água como bem econômico. 2.3. Gestão das águas no Brasil; 3. Da Responsabilidade Civil do Estado; 3.1. Histórico, conceito, espécies; 3.2. Responsabilidade Civil do Estado por omissão danosa. 4. Conclusão. 5. Referências bibliográficas.

Resumo: O artigo tem por objetivo a análise da viabilidade ou não da aplicação da teoria da culpa anônima nas hipóteses de escassez quantitativa de água, em decorrência de estiagem climática, a partir do episódio do Município de São Paulo, nos últimos dois anos. Para tanto, será feita uma breve introdução sobre a quantidade de água potável no mundo e no Brasil, as causas da escassez, e a política adotada pelo Brasil para controlar o uso quantitativo e qualitativo do recurso ambiental, e para garantir a distribuição para toda a população. No que diz respeito à responsabilidade civil da concessionária, após uma breve introdução do instituto concentrar-se-á a análise do artigo na aplicação ou não da modalidade responsabilidade por omissão danosa à hipótese de estiagem climática, utilizando-se como exemplo a situação do Município de São Paulo.

Palavras-chaves: Escassez de água. Estiagem. Concessionárias de serviço público. Responsabilidade Civil do Estado. Culpa Anônima.

1. INTRODUÇÃO

Na atualidade, a interferência da Administração Pública na vida do cidadão é mais constante, na medida em que gerencia a coisa pública com o fim da realização do bem comum. Nesta atividade, desenvolvida por seus agentes, é possível a ocorrência de danos ao patrimônio dos cidadãos.

Assim agindo, forcem o Estado à obrigação jurídica de reparação desses danos, mediante a indenização dos prejuízos. A Administração responde perante os particulares, pelos atos de seus agentes que venham em prejuízo daqueles. Ao dever indenizatório da Administração Pública, nestes casos, tem-se conferido a denominação de responsabilidade civil.

No último ano ganhou destaque nessa seara, a questão da escassez de água na cidade de São Paulo e sua região metropolitana, de modo a evidenciar a dificuldade do Estado em garantir a segurança hídrica à sua população e às atividades econômicas.

Ao ler notícias de jornais, assistir notícias televisivas, e principalmente, ao analisar a jurisprudência atual sobre o tema, conclui-se que o Estado tem respondido objetivamente pela falta de abastecimento de água, quando no caso concreto deveria ser analisada a sua culpa por omissão.

Isto porque, como será melhor trabalhado nos capítulos próprios, o dano decorrente do não, ineficiente ou tardio funcionamento do serviço público só poderá ser reparado nem sempre significa um desleixo do Estado em cumprir seu dever legal. Cabendo, assim, para a aplicação de responsabilidade civil a análise da sua culpa, especificamente: omissão diante do dever legal de

impedir a ocorrência do dano.

2. DOS NOVOS PARADIGMAS SOCIAIS

De todos os recursos ambientais a água é, inquestionavelmente, o mais importante, pois não existe nenhuma forma de vida conhecida que não precise dela para sobreviver e para se desenvolver.

Na última década as questões envolvendo a água ganha relevância midiática e social, em razão de sua escassez quantitativa e qualitativa, decorrente do comprometimento de suas características físico-químicas e bacteriológicas, devido à poluição dos mananciais causados, em especial, pela industrialização, despejos domésticos, assoreamento, crescimento demográfico desordenado e o desperdício, entre outros fatores, como ilustra Manoel Santos Machado¹.

Nesse sentido, afirma José Álvaro de Vasconcelos Weissheimer²:

“Demarca-se a Revolução Industrial como ponto de partida da crise ambiental. Ocorrida nos fins do Século XVIII, proporcionou a criação de sistemas econômicos gerados em bases nitidamente antiecológicas, quando a natureza passou a ser vista apenas como fonte geradora de recursos”.

Não se pode esquecer, também, do ciclo hidrológico, que pode acarretar faltas ou excessos ao longo do tempo da regularidade na distribuição, disponibilização de água. E, ainda, a má distribuição de água doce pelo mundo.

Para se ter ideia, o planeta Terra é composto por 70% de água, do qual 97% corresponde oceanos e mares, portanto, água imprópria para consumo humano. Dos 3% restantes, 69,8% encontram-se em geleiras, 29% em aquíferos (alguns sem fácil acesso), 0,9% em outras composições e apenas 0,3% em rios e lagos. Valores esses, inalterados desde a época dos dinossauros³.

Para amenizar a realidade triste, desses 0,3% mundial, o Brasil detém 12% das reservas de água doce, dos quais 70% ficam na Amazônia, e o restante é distribuído desigualmente entre todos os outros estados federativos.

Como mencionado, o percentuais de distribuição dessa água pelo território brasileiro é inversamente proporcional ao acesso para consumo pela população.

Assim, há uma tendência natural de escassez quantitativa – global, devido ao uso desordenado de diversas gerações, agravado pelo aumento da população e conseqüente aumento dos usos,

¹MACHADO, Manoel Santos; DIAS, Clara Angélica Gonçalves. **Responsabilidade civil das companhias de saneamento pelo produto - água potável – fornecido ao consumidor.** Disponível em: http://www.reidese.com.br/artigos/102012/102012_02.pdf.

²WEISSHEIMER, José Álvaro de Vasconcelos. **A Constituição e o regime das águas.** In: Revista Justiça do Direito, Passo fundo, n.16.p.146, 2002.

³ **Introdução ao gerenciamento de recursos hídricos.** http://www.aneel.gov.br/biblioteca/downloads/livros/introducao_gerenciamento.pdf.

combinado com a ocorrência de escassez localizadas em algumas regiões, conforme afirma Wellington Pacheco Barros⁴.

Todavia, a maior causa da escassez seja o desperdício, sobretudo, no Brasil em que o mau uso da água é cultural, até mesmo porque se trata de recurso natural relativamente barato para o consumidor.

Diante dessa constatação, mais do que nunca, fez-se necessário a regulação do direito à água, através da política uso sustentável desse recurso natural, a fim de garanti-la às gerações presentes e futuras.

Para o Direito, esse fenômeno climático e, também social ganha contornos de responsabilidade – palavra derivada raiz latina *spondeo*, a qual servia para dizer que o devedor vinculava-se solenemente aos contratos verbais do direito romano, conforme leciona Carlos Roberto Gonçalves⁵.

Isto porque, o instituto da responsabilidade reflete a essência do Direito, em que se tem a ação, seguida da reação, e conseqüente restabelecimento de uma harmonia quebrada. Logo, resta claro, que o instituto da responsabilidade civil é parte integrante do direito obrigacional – na medida em que esse apresenta como característica principal a exigência do credor do adimplemento da prestação pelo devedor.

Infelizmente, essa concepção de responsabilização e reparação ao meio ambiente degradado, sobretudo no que diz respeito à preservação dos recursos hídricos, é recente e decorrente de um cenário catastrófico, como afirma a professora Clarissa D Isep:

Os fatores de maior relevância que nos levam à constatação da necessidade emergente da tutela das águas são a verificação de sua finitude, o aumento de seu consumo, a degradação, o desperdício, o mau uso do solo, desmatamento, a urbanização etc. O conhecimento de que os recursos naturais, de uma forma geral, são finitos é relativamente recente, daí a necessidade premente de lidar com essa determinant⁶.

Como bem exposto pela professora Clarissa D' Isep, a escassez da água está dentro de seu próprio ciclo, ou seja, está relacionados com fatores geográficos, hidrográficos, hidrológicos, climáticos, ecológicos, sociais, demográficos, entre outros.

Nesse contexto, explica a doutrinadora, que para a gestão das águas e, posterior tutela jurídica, faz-se necessária a observação dos efeitos produzidos pelo Estado e pela população, com ofito de evitar o dano hídrico⁷.

⁴ BARROS, Wellington Pacheco. A água na visão do Direito. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Departamento de Artes Gráficas, 2005.p.41. Disponível em: http://www1.tjrs.jus.br/export/poder_judiciario/tribunal_de_justica/centro_de_estudos/publicacoes/doc/Agua_na_Visao_do_Direito.pdf. Acesso em 01/07/2015.

⁵ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. Vol. IV: responsabilidade civil. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p.01.

⁶ D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. **Água Juridicamente Sustentável**. São Paulo: LTr, 2010.p.30.

⁷ D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. **Água Juridicamente Sustentável**. São Paulo: LTr, 2010.p.47.

Dessa forma, não há que se falar em mera aplicação de fórmula de responsabilidade, suscitada acima, pois os casos levados ao Poder Judiciário exigem uma tutela dinâmica, fruto da simbiose dos conceitos extrajudiciais com os judiciais, e específicos para cada situação, conforme leciona o professor Fredie Didier:

“Em virtude do chamado pós-positivismo que caracteriza o atual Estado constitucional, exige-se do juiz uma postura muito mais ativa, cumprindo-lhe compreender as particularidades do caso concreto e encontrar, na norma geral e abstrata, uma solução que esteja em conformidade com as disposições e princípios constitucionais, bem assim com os direitos fundamentais”⁸.

Essa exigência, decorre em muito da inexistência de agentes individualizados nas relações conflituosas, isto é, as figuras de vítima e autor da conduta se confundem na prática.

A estreita distinção das personagens no conflito ambiental tem relação direta com o dispositivo 225, da Constituição Federal de 1988, que declarou a água como bem de uso comum do povo, porque atribui à coletividade a responsabilidade da gestão desse bem.

O uso da água, nesse contexto, não pode ser apropriado por uma só pessoa com exclusão de outras, muito menos o seu uso pode significar poluição ou agressão, ou mesmo proporcionar o seu próprio esgotamento, como assinala o doutrinador Paulo Affonso Leme Machado⁹.

Não se pode esquecer que o direito à água reflete-se em todo o sistema jurídico, ao se manifestar como princípio universal do direito humano fundamental à água vida, como destaca a professora Clarissa D'Isep . A autora também sustenta a dialética jurídica aplicável ao direito da água:

O direito à água tem naturezas jurídicas diferenciadas, que se alteram sob a ótica em que ele é analisado. Tem natureza jurídica de direito fundamental, se observado sob o ponto de vista do direito do homem à vida, logo legítima, em seu socorro sendo usado o sistema procedimental dos direitos humanos. O que se percebe ao longo da história é a jurisdicionalização dos direitos do homem, em que pese a sua dificuldade de instrumentalização¹⁰.

Nesse sentido, a água é ao mesmo tempo direito e dever de todos. Logo, o dever de cuidado deve ser aplicado pelo exercício de cidadania da pessoa física, pessoa jurídica de direito privado ou público, enfim, toda a coletividade.

Por derradeiro, os novos conflitos e desafios do Direito, que passam pelo incremento dos riscos (violência, meio ambiente), exige do intérprete da uma leitura ética, que dialogue com a sociedade, e não se satisfaça com conceitos puramente apriorísticos e formais.

Para tanto, faz-se necessário a introdução de alguns conceitos específicos para melhor entender a aplicação do instituto de responsabilidade em defesa aos recursos hídricos.

⁸ DIDIER, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. V.1. Salvador: JusPodivm, 2009. p.71.

⁹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Recursos Hídricos: direito brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002. p.25.

¹⁰ D' ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. **Água Juridicamente Sustentável**. São Paulo: LTr, 2010.p.58-60.

2.1. A água como bem público.

A água é um elemento da natureza indispensável a vida, sem ela não existe respiração, reprodução, fotossíntese, tampouco nenhum processo que assegure a existência dos seres vivos. Em razão de sua importância, encontra-se juridicamente protegida tanto por legislação ordinária, como também pela própria Constituição Federal, visto ser entendida, majoritariamente, como bem público.

No que tange a água como mercadoria, criou-se grandes discussões, principalmente em razão de seu domínio público, pois há quem entenda que a água, em razão de sua dominialidade pública e seu valor econômico caracteriza-se como mercadoria.

Isso porque, para o art. 8º, do Decreto nº 24.643/34, revogado posteriormente pelo art. 57, da Lei nº 9.433/97, e também pela Constituição Federal de 1988, era possível o domínio privado da água, vejamos:

“Art. 8º São particulares as nascentes e todas as águas situadas em terrenos que também o sejam, quando as mesmas não estiverem classificadas entre as águas comuns de todos, as águas públicas ou as águas comuns.”

Todavia, o próprio Código das águas era contraditório, posto que previa como regra geral a natureza pública das águas, sendo privada as exceções.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, tal seletividade, foi resolvido, na medida em que as águas passaram a integrar os bens dos Estados e da União (arts. 26, I, e art. 20, III, respectivamente). Além de alçar a água a bem de uso comum do povo, conforme previsão do art. 225, CF/88.

Nessa ótica, deve-se entender o instituto domínio, de natureza privada, como gestão do bem de uso coletivo. Em outras palavras, no que diz respeito ao recurso natural água, esta deve ser entendida como bem de uso comum do povo, porém, gerenciada, administrada concorrentemente pela União, Estados da Federação e Municípios.

Até o advento da modernidade, o bem público possuía classificação bipartida, conforme o regime jurídico adotado, como sintetiza o doutrinador Caio Mário da Silva Pereira:

onde os bens de domínio público do Estado, a que os juriisconsultos do período clássico se referiam com frequência (*res publicae* ou *res in usu publico*), diferiam das coisas do príncipe, as chamadas *res fisci*, que se tinham, não como da sua propriedade individual, porém em decorrência de sua qualidade de príncipe. A época do feudalismo, todavia, agrupou as *res publicae* e as *res fisci* e, quando lhe sucedeu o poder absoluto dos reis, nada mais natural do que sustentar que todas as coisas que não constituíssem patrimônio privado, fossem elas quais fossem, considerar-se-iam bens de domínio real ou bens da coroa. Por sua vez, o advento do poder democrático trouxe consigo uma simples substituição de palavra: colocada a nação no lugar do rei, está readaptada a teoria dos bens públicos, com a sustentação de que o povo soberano, ou a nação, reúne a titularidade do que foram *as res publicae* e *as res fisci*¹¹.

¹¹ PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições do Direito Civil**. Vol.1. 18.ed. Rio de Janeiro: Forense. 1997.p.279.

No Brasil, o bem público foi regulado pela primeira vez pelo Código Civil de 1916, cuja estrutura base foi mantida, posteriormente, pelo Código Civil de 2002. Em ambos Códigos, tem-se a adoção da classificação tripartite, a qual se utiliza do critério destinação dos bens, como resta disposto no art. 99, incisos I, II, III, do CC/02:

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispondo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado.

Sobre a classificação tripartite leciona a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Os bens que compõem a primeira categoria são destinados, por natureza ou por lei, ao uso coletivo; os de segunda ao uso da Administração, para consecução de seus objetivos e os de terceira não têm destinação pública definida, razão pela qual podem ser aplicados pelo poder público, para obtenção de renda¹².

Todavia, no caso da água, o fato do constituinte ter-lhe alçado à categoria de bem público (art. 20, III, CF/88), não transforma o Poder Público Federal, Estadual ou Municipal em seu proprietário, mas tão somente gestor de tal recurso em benefício da coletividade.

Essa conclusão decorre do fato da própria Constituição estabelecer o meio ambiente como bem jurídico tutelado, portanto, de uso comum do povo (coletividade indeterminada) – não pertencente a qualquer entidade privada ou pública.

Ao se considerar a água como bem de uso comum do povo, enimeram-se algumas consequências dessa conceituação, conforme o ensinamento de Paulo Affonso Leme Machado:

A respeito do domínio hídrico municipal cabe observar que, por estarem os Município excluídos da partilha hídrica, só se caracteriza como águas públicas municipais as que forem captadas, canalizadas e depositadas para atender a um interesse público local, mais precisamente, a fins urbanísticos, e a serviços públicos de interesse público local, mais precisamente, a fins urbanísticos, e a serviços públicos de interesse local (art. 30, V, da Constituição).

Os Municípios não têm constitucionalmente partilhados rios, nem lagos, nem lagoas, mas podem ter sob domínio hídrico canais, dutos, reservatórios, lagos artificiais e açudes que venham a construir ou tenham construído, com as finalidades mencionadas.

2.2. A água como bem econômico

Para os economistas clássicos, a economia consistia num sistema aberto que tanto

¹²DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 9.ed.São Paulo: Atlas, 1997. p.424.

influenciava, quanto era influenciada pela natureza, conforme afirma C. Cavalcanti:

A realidade da economia não pode estar dissociada, pois, do que acontece no meio ambiente. Antes, regula-se inteiramente pelos mesmos princípios que governam o ecossistema, precisando deste para as necessidades de um elenco de serviços ecológicos providos pela natureza – desde a regulamentação dos ciclos hidrológicos, feita pelas florestas, à filtração de poluentes, efetuada pelos pântanos, à ação microbiana no solo, etc (cf. Van Dierem, 1995:49)¹³.

Nesse contexto, os recursos naturais constituíam um dos fatores de produção ao lado do trabalho e do capital. Logo, a sua escassez restringia o crescimento econômico, na medida em que o crescimento demográfico impulsionava a produção para atender suas necessidades, até que o constante incremento produtivo fosse determinante para esgotar os recursos naturais, e conseqüentemente, o principal motivo da economia convergir para o estado estacionário, onde o crescimento do produto, do emprego e da renda seria igual a zero, como explica os pesquisadores Fernanda Barros e Mário Amin¹⁴.

Nesse contexto, embora os recursos naturais, para a corrente clássica, pudesse limitar o crescimento econômico, eram entendidos como bens comuns, isto é, de livre acesso. Todavia, a realidade mostrou que a medida em que novos recursos naturais foram incorporados à produção, crescia o custo social de utilização dos mesmos, ao ponto de se tornarem cada vez mais improdutivos e escassos, frente a intensidade e forma de uso.

Contudo, a realidade não foi suficiente para mudar o pensamento social, visto que em substituição à escola clássica, surge a corrente neoclássica que prega que a crescente incorporação de tecnologia aos processos produtivos suplantaria o problema da escassez, portanto, os economistas dessa escola rejeitavam a possibilidade dos recursos naturais limitarem o crescimento da economia, porque os entendiam como abundantes e imutáveis.

Por conta de tal raciocínio, os recursos naturais continuaram a ser considerados como bens comuns, sem preço estipulado no mercado e, conseqüentemente, sem valor econômico. E, em consequência, foram utilizados em excessos, posto que o não pagamento pelo seu uso facilitou o acesso sem acarretar despesas adicionais na estrutura de custos de um indivíduo. Nesse sentido, explicam Fernanda Barros e Mário Amin:

No entanto, se o recurso for considerado como um bem comum, o aumento de seu consumo, não vai alterar o custo marginal individual, tendo em vista que esses são bens que não requerem pagamento quando utilizados, logo, não há estímulo econômico para limitar o seu consumo. Ao exceder seu consumo, o indivíduo, invariavelmente, está afetando a oportunidade dos demais consumidores, conseqüentemente, o custo privado de um consumidor aumenta o custo total da sociedade, pois o aumento do consumo, por parte de um indivíduo, reduz a possibilidade de uso dos demais. Isso leva a uma ineficiência de mercado, gerada pelo uso excessivo do recurso. E, como provável consequência dessa utilização

¹³ CAVALCANTI, C. Condicionantes biofísicos da economia e suas implicações quanto à noção do desenvolvimento sustentável. In: ROMEIRO, Ademar Ribeiro; REYDON, Bastiaan Philip; LEONARDI, M. L.A. (org). **Economia do meio ambiente**: teoria, políticas e a gestão de espaços regionais. Campinas: UNICAMP. IE, 2001.p.377.

¹⁴BARROS, Fernanda Gene Nunes; AMIN, Mário M. **Água**: um bem econômico de valor para o Brasil e o mundo. Disponível em: <http://www.rbodr.net/012008/artigo4.pdf>. Acesso em 28/09/2015.

excessiva, dos recursos naturais, podem ocorrer distúrbios ecológicos, que em maior ou menor escala, tendem a romper com o equilíbrio natural dos ecossistemas. Por consequência, os recursos naturais, a exemplo da água, passam, paulatinamente, a tornarem-se escassos¹⁵.

A inserção da variável ambiental na teoria econômica é muito recente, remonta ao ano de 1983, com a iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU), denominado Nosso Futuro Comum¹⁶. Contrapondo-se aos neoclássicos, a corrente sustentável defende que independentemente do aporte tecnológico existente, os recursos naturais podem e são afetados em sua capacidade de absorção e regeneração, pelas atividades econômicas, ao serem utilizados como insumo e, principalmente, como depósito dos rejeitos desse processo.

Como afirmam Fernanda Barros e Mário Amin¹⁷, a partir desse entendimento, a economia entende que os problemas ambientais decorrem da forma como os recursos são utilizados e busca efetuar uma análise custo-benefício do meio ambiente para a partir dela estabelecer formas de atingir a maximização do bem-estar social e promover, concomitantemente, sua perpetuação.

Reforça o aludido, as palavras de Denardin&Sulbach:

Dado que a economia neoclássica e a economia ecológica têm argumentos contrários quanto à perspectiva do capital natural, implica dizer que quanto à sustentabilidade (ecológica) existem duas posições em relação ao capital natural: a fraca e a forte. Na concepção da sustentabilidade fraca, uma economia é reconhecida como sustentável quando o estoque de capital permanece inalterado ou cresce, mesmo quando o estoque de capital natural diminui, pois sua utilização, com certeza, proporciona o aumento do estoque de capital manufaturado de forma que este substitui o natural. Pela concepção da economia ecológica, que apregoa a sustentabilidade forte, enfatiza-se que em primeiro lugar é preciso verificar a capacidade de suporte do planeta, depois a distribuição equitativa dos recursos, para, finalmente, tratar da realocação entre os indivíduos, através do mercado, via formação de preços, para tanto, os serviços ambientais e o capital natural já estão valorados de forma a permitir sua troca em mercados¹⁸.

Para desacelerar esse processo é preciso aprender a gerenciar a atividade humana e essa passa pelo aprendizado de se usar racionalmente a água e perpassa, inclusive, pela minimização de efluentes líquidos, de emissores atmosféricos e de resíduos sólidos. O que determina que ao se tornar escassa e ao se promover o uso racional a água não mais será considerada como um bem comum e passará a ser considerada como um bem econômico, de alto valor e com mercado

¹⁵ BARROS, Fernanda Gene Nunes; AMIN, Mário M. **Água**: um bem econômico de valro para o Brasil e o mundo. Disponível em: <http://www.rbgdr.net/012008/artigo4.pdf>. Acesso em 28/09/2015.

¹⁶ Em 1983 pela Organização das Nações Unidas (ONU), que criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, mais conhecida como Comissão Brudtland, esta comissão tinha como alguns de seus propósitos examinar as questões críticas relativas ao meio ambiente e propor novas formas de cooperação internacional, de modo a orientar as políticas e ações no sentido das muda nças necessárias neste campo, com desenvolvimento econômico integrado à questão ambiental. O resultado do trabalho, sobre a forma de um relatório, é denominado Nosso Futuro Comum (FGV, 1991).

¹⁷ BARROS, Fernanda Gene Nunes; AMIN, Mário M. **Água**: um bem econômico de valro para o Brasil e o mundo. Disponível em: <http://www.rbgdr.net/012008/artigo4.pdf>. Acesso em 28/09/2015.

¹⁸ DENARDIN, V. F.; SUTZBACH, Mayra Taiza. **Capital natural na perspectiva da economia**. Anais do I encontro da associação nacional de pós-graduação e pesquisa em meio ambiente e sociedade. Indaiatuba, São Paulo: 2002. Disponível em http://www.anppas.org.br/encontro/primeiro/encontro_trabalhos.html. Acesso em 15/09/2015.

garantido.

Nesse intuito, em 1972, foi firmada Declaração sobre o cuidado com a água, em Conferência das Nações Unidas, Estocolmo, Suécia, 5-15 de junho de 1972 (Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Humano)¹⁹.

Na sequência, em 1977, ocorreu a primeira convenção sobre a água das Nações Unidas e nela foi iniciado o debate sobre a degradação dos recursos hídricos e a consequente possibilidade de escassez. Na ocasião, foi adotado o princípio poluidor-pagador, pelos países da organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), consistente na ideia de que o agente poluidor arque com os custos necessários à prevenção e ao combate à poluição, para manter o meio ambiente em estado aceitável.

Assim, o pensamento hodierno que se estende perante as diversas sociedades não mais reconhece a água como recurso inesgotável e eterno, inclusive, esse entendimento foi ratificado na Declaração de Dublin, no ano de 1992 – Agenda 21 (Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro).

O estabelecimento de um preço para a utilização do meio receptor em sua capacidade assimilativa de resíduos força os agentes poluidores a uma moderação no uso, racionando o recurso ambiental entre as diversas utilizações ao mesmo tempo em que possibilita assegurar o seu uso sustentável em longo prazo.

Desde então, o assunto tornou-se recorrente e isso acontece, principalmente, pela perpetuação do modelo de acumulação capitalista, onde a produção e o consumo tendem a apresentar crescimento indiscriminado e a satisfação das necessidades presentes conduz a um uso descontrolado e degradador da água.

O princípio do “usuário-pagador” (PUP) é a formulação mais recente. Nele, os usuários de recursos naturais devem estar sujeitos à aplicação de instrumentos econômicos para que o uso e o aproveitamento desses recursos se processem em benefício da coletividade. O usuário pagador abre a possibilidade de cobrança por todas as formas de uso e aproveitamento da água, sem questionar se essa cobrança é necessária ou desejável.

A cobrança tem três finalidades básicas: a primeira, didática, reconhecer o valor econômico da água. A segunda é incentivar a racionalização, por uma questão lógica: pelo fato de se pagar, se gasta menos e buscam-se tecnológicas que propiciam a economia. Por último financiar todos os programas que estiverem contidos no plano, ou seja, um instrumento de financiamento da recuperação ambiental dos recursos²⁰.

As forças da oferta e demanda são importantes, pois determinam os preços de muitos mercados. Para chegar a determinação do preço do recurso é necessário, primeiramente, estimar a

¹⁹ ARAÚJO, Thiado Cássio d'Ávila. **Água**: bem de valor econômico. Disponível em: http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art_id=1376&categoria=Bens%20Ambientais. Acesso em: 02/07/2015.

²⁰ D' ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. **Água Juridicamente Sustentável**. São Paulo: LTr, 2010.p.80.

demanda e a oferta do recurso. Para determinar o preço da água, precisa-se estimar a demanda de quanto os usuários estão dispostos a pagar pelo uso da água. Para isso é necessário identificar o valor do uso e o valor referente à manutenção dos recursos para as próximas gerações.

Dessa forma, para que se possa promover uma gestão eficiente desse recurso, em primeiro lugar é preciso entender que, em tese a água é considerado como um bem comum ao qual todos tem acesso, ou seja, de modo geral, é entendida como um patrimônio comum, um recurso de toda Nação que dele dispõe²¹.

No entanto, face aos problemas causados aos recursos hídricos, por essa forma de abordagem, a cada dia torna-se mais evidente a necessidade de entender a água como um bem econômico, cuja gestão deverá orientar-se por princípios de eficiência econômica, satisfazendo a procura sob uma ótica de sustentabilidade.

Prova disso é que o princípio 4, da Declaração de Dublin, da Conferência Internacional da Água e do Ambiente, ocorrida em 1992, declara que “a água tem valor econômico em todos os seus usos, devendo ser reconhecida como um bem econômico”.

Sobre o assunto Neutzling afirma já existir uma tendência para se entender a água enquanto bem econômico, onde já desponta um processo de petrolinização da água e esse considera:

a sociedade como um conjunto de transações interindividuais de troca de bens e de serviços mediante os quais cada indivíduo tenta satisfazer as próprias necessidades de modo a otimizar a sua utilidade individual, minimizando os custos e maximizando os benefícios. Nesse contexto, o parâmetro de definição do valor dos bens (recursos e serviços materiais e imateriais) é representado pelo capital financeiro. O valor de um bem é determinado pela sua contribuição à criação de um, valor plus para o capital. Segundo essa tendência, o mercado representa o mecanismo ideal de escolha dos bens e dos serviços a valorizar e a utilizar. A empresa e o investimento privado são vistos como o sujeito e o motor principal da criação da riqueza e conseqüentemente do desenvolvimento econômico e social de um país. A água, então, deve ser tratada como uma mercadoria que se vende e se compra em função do preço de mercado. O mercado da água deve ser o mais livre e aberto possível. A água pertenceria a quem investisse, a quem arca com os custos para assegurar a captação, a depuração, a distribuição, a manutenção, a proteção e a reciclagem. Segundo essa tendência, a água da chuva, a água dos rios e dos lagos, a água das faldas são, in natura, bens comuns. A partir do momento em que existe uma intervenção humana e, conseqüentemente, um custo para transformar estas águas em água potável ou em água para irrigação, ela deixa de ser um bem comum para se tornar um bem econômico, objeto de trocas e de apropriação privada²².

Percebe-se claramente que tanto a teoria clássica, quanto a neoclássica buscavam uma explicação do mundo e de uso dos recursos naturais que condissesse com o modo de produção capitalista e com sua forma de acumulação de capital, assim, os recursos naturais, eram e ainda são, entendidos como bens comuns por força de um capital financeiro que se reproduz em detrimento do meio ambiente e do bem-estar futuro.

Note-se que embora esse ainda seja o comportamento vigente, da maioria da sociedade, essa já

²¹ D' ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. **Água Juridicamente Sustentável**. São Paulo: LTr, 2010.p. 85.

²² NEUTZLING, I. (org.). **Água: bem público universal**. São Leopoldo: UNISINOS, 2004, p.16.

vem empreendendo uma nova forma de olhar a natureza, sobretudo, a partir da economia ecológica que busca valorar a água e mostra que essa é uma necessidade imediata que permitirá, ao homem, ser capaz de optar pela melhor forma de produção, onde os recursos hídricos tenham seu devido valor e onde seja possível atingir o bem-estar social com utilização sustentável e mensurável dos recursos naturais, onde a valoração será capaz de assegurar o uso presente sem inviabilizar o suprimento de água para as futuras gerações²³.

3. DA GESTÃO DAS ÁGUAS NO BRASIL

3.1. Evolução histórica da legislação

Vida e água estão diretamente relacionadas, sendo a água indispensável não só para o homem, como também para os animais e vegetais. Em razão disso, o uso da água atende diversas finalidades, sendo as mais importantes: consumo humano, saneamento e abastecimento doméstico e público, irrigação agrícola, a produção industrial, a produção de energia elétrica.

A proteção e a preocupação com os recursos hídricos no Brasil é de longa data, em que pese ter passado por várias fases ou momentos.

O primeiro momento histórico é conhecido como exploração desregrada, e compreende o período entre o descobrimento do Brasil, em 1500, até aproximadamente meados do século XX.

As poucas normas esparsas tuteladoras dos bens ambientais não almejavam a preservação do meio ambiente. Na verdade, eram coniventes com a exploração desregrada, ao estimular a ação dos macropredadores e a exploração ambientalmente não sustentável. Foram editadas visando, primeiramente, assegurar interesses econômicos (protegendo recursos naturais preciosos em acelerado processo de exaurimento, como o pau-brasil e as demais riquezas florestais durante a expansão ultramarina) e resguardar a saúde (valor fundamental ensejador das mais antigas manifestações legislativas de proteção da natureza)²⁴.

Destaca-se nessa primeira fase o Código Civil de 1916, que já dedicava uma de suas seções à água, dispondo sobre o direito de utilização das águas, sem referir-se diretamente ao seu domínio.

Ainda, em 1934, em decorrência da crise econômica de fins do século XIX e início do século XX, que ocasionou a troca do modelo econômico – de agrário para industrial – acarretando na maior utilização de energia elétrica para a geração de riquezas, portanto, maior utilização do recurso hídrico, foi promulgado o Decreto Federal nº 24.643, vulgo Código das Águas²⁵.

O Código da Águas foi editado com a preocupação de regulamentar o aproveitamento das

²³ D' ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. **Água Juridicamente Sustentável**. São Paulo: LTr, 2010.p. 50.

²⁴ ALMEIDA, Caroline Corrêa de. **Evolução histórica da proteção jurídica das águas no Brasil**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3421/evolucao-historica-da-protecao-juridica-das-aguas-no-brasil>

²⁵ CETESB. **Histórico da legislação hídrica no Brasil**. Disponível em: <http://aguasinteriores.cetesb.sp.gov.br/informacoes-basicas/8-2/historico-da-legislacao-hidrica-no-brasil/>

águas para fins de geração e distribuição de energia elétrica. Em específico, o Código ao classificar as águas brasileiras como públicas, de uso comum ou dominicais lançou os pilares dos instrumentos de gestão/cobrança pelo uso da água na atualidade.

O Código das Águas está, em grande parte, superado, especialmente nos seus artigos 68 a 95, que trata do aproveitamento das águas particulares, estando essas disposições revogadas por serem públicas todas as águas, por força da Constituição Federal de 1988 que estabelece que *todas as águas são públicas*. As previsões legais do Código das Águas ainda são utilizadas para dirimir relações de vizinhança (entre propriedades vizinhas), assegurando o trânsito dos usuários por terrenos particulares se não houver caminho público para acessar essas águas²⁶.

A segunda fase brasileira tem início com a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano de Estocolmo, em 1972, onde foram estabelecidos os princípios básicos do direito ambiental – novo ramo do direito.

Em regra, as normas editadas neste período continham dispositivos substantivos (criadores de direitos e obrigações) e dispositivos procedimentais (estabelecedores de instrumentos adequados de implementação, como sanções administrativas e penais e mecanismos de facilitação do acesso à justiça)²⁷.

A terceira fase inicia-se com a promulgação da Lei Federal nº 6.938, em 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente que, conforme disposto em seu artigo 2º, tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

Nessa fase, houve a solidificação do pensamento jurídico ambiental no sentido de preservação do meio ambiente como um sistema ecológico integrado (onde as partes – os bens ambientais – são protegidas a partir do todo) e com autonomia valorativa (por ser, em si mesmo, um bem jurídico). O bem jurídico, cuja tutela é visada, engloba um complexo conjunto de inter-relações, onde a proteção isolada de uma de suas parcelas não impede o desequilíbrio do todo e sua conseqüente degradação²⁸.

Atualmente, a Constituição Federal de 1988, especificamente o artigo 225, é a principal referência legal sobre o tema, inclusive responsável pela perspectiva de que a proteção dos recursos hídricos, em última ratio, é pressuposto para a garantia do direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A Constituição também passou a determinar que todas as águas são de domínio público,

²⁶ FREIRIA, Rafael Costa. **Direito das Águas: Aspectos legais e institucionais na perspectiva da qualidade**. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1738. Acesso em: 01/04/2016.

²⁷ ALMEIDA, Caroline Corrêa de. **Evolução histórica da proteção jurídica das águas no Brasil**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3421/evolucao-historica-da-protecao-juridica-das-aguas-no-brasil>

²⁸ ALMEIDA, Caroline Corrêa de. **Evolução histórica da proteção jurídica das águas no Brasil**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/3421/evolucao-historica-da-protecao-juridica-das-aguas-no-brasil>

revogando a previsão do Código de Águas de águas particulares. Pela Constituição Federal, as águas ou são de domínio do Estado ou de domínio da União²⁹. Ou seja, a responsabilidade para uso e preservação é de todos, principalmente, entre os entes do Estado: Municípios, Estados-membros, Distrito Federal e União.

Para melhor organizar os limites de cada ente federativo, haja vista que a Constituição Federal apenas define os princípios gerais para a regulamentação dos recursos hídricos, foram promulgadas diversas leis infraconstitucionais que melhor disciplinam a atuação de cada ente conforme sua competência, além de criar órgãos parafiscais de controle (agências nacionais e estaduais de água).

Nesse sentido, primeiramente foi publicada a Lei nº 9.433, em 8 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, tornando-se a mais importante norma legal relativa à proteção dos recursos hídricos³⁰.

Para viabilizar à proteção e acesso aos recursos hídricos previsto no texto constitucional, a Lei de Política Nacional elencou os instrumentos de suporte, dentre os quais destaca: outorga dos direitos de uso de recursos hídricos e cobrança pelo seu uso.

Em outros termos, os instrumentos destacados retiraram qualquer dúvida quanto a natureza da água: bem público de uso comum (artigo 18 da Lei 9.433/97), o qual deve ter cobrança proporcional aos usos quantitativos e qualitativos dos recursos hídricos, como forma de incentivar uma utilização racional da água.

Para melhor gerenciamento das outorgas e cobrança pelo uso foi criada a Agência Nacional de Águas em 27 de julho de 1999, pela Lei nº 9.984. À ANA cabe disciplinar a implementação, a operacionalização, o controle e a avaliação dos instrumentos de gestão criados pela Política Nacional de Recursos Hídricos. Dessa forma, seu espectro de regulação ultrapassa os limites das bacias hidrográficas com rios de domínio da União, pois alcança aspectos institucionais relacionados à regulação dos recursos hídricos no âmbito nacional.

Recentemente foi publicada a Lei nº 11.445, em 5 de janeiro de 2007, que trouxe nova dinâmica para o saneamento básico, ocasionando mudanças mais acentuadas na forma de gerir os recursos hídricos, sobretudo a prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico.

Basicamente a nova legislação reafirmou que o fornecimento de água própria para o consumo humano é de responsabilidade do poder público através de concessões passadas para as Companhias de Saneamento que têm como obrigação fornecer ao usuário/consumidor água em quantidade e nos padrões de potabilidade exigidos pela legislação específica.

Para que as Companhias de Saneamento cumpram com o seu dever devem prover o

²⁹ FREIRIA, Rafael Costa. **Direito das Águas**: Aspectos legais e institucionais na perspectiva da qualidade. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1738. Acesso em: 01/04/2016.

³⁰ FREIRIA, Rafael Costa. **Direito das Águas**: Aspectos legais e institucionais na perspectiva da qualidade. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1738. Acesso em: 01/04/2016.

tratamento da água captada em rios, nascentes, subsolo, outras formas, a fim de torná-la própria para consumo humano. O tratamento tem um custo, que é repassado aos consumidores, ou seja, criando uma relação de consumo entre fornecedor e destinatário final.

Em consequência da realidade exposta no capítulo acima, fez surgir muitas campanhas no país com o intuito de alertar para a necessidade de um uso mais racional dos recursos hídricos. O Estado de São Paulo, por exemplo, lançou o PURA (Programa Estadual de Uso Racional de água Potável), que tem como objetivo estabelecer uma cultura de uso racional. Institucionalização do Dia Mundial da Água, comemorado no dia 22 de março, entre outras iniciativas.

Como se lê no breve histórico, o controle dos recursos hídricos é dinâmico e multifacetado, porém, imutável quanto a participação coletiva para garantir sua existência.

3. DA RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

3.1. Histórico, conceito, espécies

A palavra responsabilidade tem sua origem na raiz latina *spondeo*, pela qual se vinculava o devedor, solenemente, nos contratos verbais do direito romano. Atualmente, a noção de responsabilidade diz respeito ao restabelecimento do equilíbrio moral e patrimonial provocado pelo autor do dano, como discorre Carlos Roberto Gonçalves³¹.

A responsabilidade civil, nesse contexto, restará caracterizada com a violação de uma norma jurídica, pré-existente, gerando a necessidade daquele que causou o dano de reparar e o prejuízo suportado pela vítima, sem contudo, gerar confusão com o instituto civil da obrigação, conforme assinala Carlos Roberto Gonçalves³²:

Em síntese, em toda obrigação há um dever jurídico originário, enquanto na responsabilidade há um dever jurídico sucessivo. E, sendo a responsabilidade uma espécie de sombra da obrigação (a imagem é de Larenz), sempre que quisermos saber quem é o responsável teremos de observar a quem a lei imputou a obrigação ou dever originário.

Nesse compasso a responsabilidade pode resultar da violação de normas morais, religiosas ou jurídicas, separada ou concomitantemente. Para efeitos jurídicos, a responsabilidade considerada decorre da infração à norma legal e que resulte em dano ao indivíduo ou a coletividade. Passamos a análise.

O instituto da responsabilidade civil foi introduzido no ordenamento brasileiro com o Código Criminal de 1830 (que atendendo à Constituição do Império, transformou-se em um código civil e criminal fundado nas sólidas bases da justiça e da equidade), em que previa a reparação natural,

³¹ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. Vol. IV: responsabilidade civil.4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p.1.

³² GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. Vol. IV: responsabilidade civil.4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p.3.

quando possível, porém, sempre condicionada à condenação criminal³³.

Posteriormente, foi adotado o princípio da independência da jurisdição civil e criminal, retirando essa exigência de prévia condenação criminal para que houvesse a condenação em reparação cível.

Na esfera do Estado, a responsabilidade civil sofreu evoluções ao longo da história, deixando de ser inexistente para ser consagrada objetiva na Constituição de 1946 e, aperfeiçoada com a Constituição Federal de 1988.

A responsabilidade civil do Estado costuma ser classificada pela doutrina conforme a conduta positiva ou negativa do Estado, ou seja, pela presença de ação ou omissão. De maneira, que toda vez que o Estado praticar alguma conduta que cause dano ao particular estar-se-á diante da responsabilidade objetiva.

Como mencionado, a responsabilidade objetiva é a regra do ordenamento jurídico brasileiro, em que não se aufere culpa ou dolo do agente causador, apenas a presença dos requisitos: fato administrativo, dano e nexos causal, independentemente de se tratar de fatos lícitos ou ilícitos³⁴. Admitindo, contudo, excludentes de responsabilidade (força maior, caso fortuito, estado de necessidade, culpa exclusiva da vítima ou terceiro).

Por sua vez, a responsabilidade subjetiva é aquela decorrente de omissão do Estado, e só será indenizada mediante demonstração de culpa ou dolo do agente público pelo particular prejudicado.

Isso porque, nem toda conduta omissiva retrata um desleixo do Estado no cumprimento de seu dever legal. Assim, o entendimento dominante da doutrina é de que só haverá reparação para o dano subjetivo caso reste demonstrado os elementos caracterizadores da culpa, como passa a ser analisado na sequência.

3.2. Responsabilidade Civil do Estado por omissão danosa

Ainda predomina na doutrina o entendimento de que o estado responde *subjetivamente* pelas suas omissões. O que está por trás disso é a ideia de que o Estado não pode responder objetivamente por suas omissões porque senão estaria se tornando segurador universal (teoria da culpa anônima combinada com o artigo 186 do Novo Código Civil).

O Estado, em tese, causa danos aos particulares levando-se em consideração a ação ou a omissão. Quando o fato administrativo é comissivo, podem os danos ser gerados por conduta culposa ou não. De outro modo, a responsabilidade objetiva do Estado se dará pela presença dos seus pressupostos – o fato administrativo, o dano e o nexos causal³⁵.

³³ GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro**. Vol. IV: responsabilidade civil. 4.ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p.01.

³⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17 ed., Malheiros: São Paulo. p. 441.

³⁵ FILHO, Carvalho, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 28ª edição. Atlas, 02/2015. VitalSource Bookshelf Online.

Todavia, quando a conduta estatal for *omissiva*, será preciso distinguir se a omissão constitui, ou não, fato gerador da responsabilidade civil do Estado. Nem toda conduta omissiva retrata um desleixo do Estado em cumprir um dever legal; se assim for, não se configurará a responsabilidade estatal. *Somente quando o Estado se omitir diante do dever legal de impedir a ocorrência do dano é que será responsável civilmente e obrigado a reparar os prejuízos*³⁶.

No mesmo sentido é o entendimento do Professor Celso Antônio Bandeira de Mello: “*Não bastará, então, para configurar-se responsabilidade estatal, a simples relação entre ausência do serviço (omissão estatal) e o dano sofrido*”³⁷.

A consequência, reside em que a responsabilidade civil do Estado, *no caso de conduta omissiva*, só se presentes os *elementos que caracterizam a culpa*³⁸. A título de exemplo:

“Discutia-se a responsabilidade civil do Estado decorrente do fato de não ter removido entulho acumulado à beira de uma estrada, para evitar que ele atingisse uma casa próxima e causasse o dano, em hipótese de responsabilidade por omissão. Diante disso, a Min. Relatora traçou completo panorama da evolução da doutrina, legislação e jurisprudência a respeito do tortuoso tema, ao perfilar o entendimento de vários escritores e julgados. *Por fim, filiou-se à vertente da responsabilidade civil subjetiva do Estado diante de condutas omissivas, no que foi acompanhada pela Turma.* Assim, consignado pelo acórdão do Tribunal *a quo* que a autora não se desincumbiu de provar a culpa do Estado, não há que se falar em indenização no caso. Precedentes citados do STF: RE 179.147-SP, DJ 27/2/1998; RE 170.014-SP, DJ 13/2/1998; RE 215.981-RJ, DJ 31/5/2002; do STJ: REsp 418.713-SP, DJ 8/9/2003, e REsp 148.641-DF, DJ 22/10/2001. **REsp 721.439-RJ, Rel. Min. Eliana Calmon, julgado em 21/8/2007.**”.

Há mais **um** dado que merece realce na exigência do elemento culpa para a responsabilização do Estado por condutas omissivas. O art. 927, parágrafo único, do Código Civil, estabelece que “*Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei*”, o que indica que a responsabilidade objetiva, *ou sem culpa*, pressupõe menção expressa em norma legal. Não obstante, o art. 43, do Código Civil, que se dirige às pessoas jurídicas de direito público, não incluiu em seu conteúdo a conduta omissiva do Estado, o mesmo, aliás, ocorrendo com o art. 37, § 6º, da Constituição Federal. Desse modo, é de interpretar-se que citados dispositivos se aplicam apenas a comportamentos comissivos *e que os omissivos só podem ser objeto de responsabilidade estatal se houver culpa*³⁹. De outro modo, o elemento marcante da

³⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, São Paulo, Malheiros, 17. ed., 2004, p. 447.

³⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**, São Paulo, Malheiros, 17. ed., 2004, p. 447.

³⁸ FILHO, Carvalho, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28ª edição. Atlas, 02/2015. VitalSource Bookshelf Online

³⁹ FILHO, Carvalho, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 28ª edição. Atlas, 02/2015. VitalSource Bookshelf Online.

responsabilidade *extracontratual* do Estado é *efetivamente a responsabilidade objetiva*.

O Professor Sergio Cavalieri Filho, ao referir-se à responsabilidade objetiva: “*Só não será necessário o elemento culpa, razão pela qual fala-se em responsabilidade independentemente de culpa. Esta pode ou não existir, mas será sempre irrelevante para a configuração do dever de indenizar*” (Programa de responsabilidade Civil, p. 141).

Acresce notar, mesmo quando presentes os elementos da responsabilidade subjetiva, do mesmo modo estarão presentes os elementos da responsabilidade objetiva – visto ser esta mais abrangente que aquela. De fato, sempre estarão presentes *o fato administrativo, o dano e o nexo de causalidade*. A única peculiaridade é que, nas condutas omissivas, se exigirá, além do fato administrativo em si, que seja ele calcado na culpa⁴⁰.

Uma das hipóteses que listo a seguir evidencia a culpa em conduta omissiva da Administração: *a que resulta de descumprimento de ordem judicial*:

A 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, entendendo não caracterizada na espécie a alegada ofensa ao art. 37, § 6º, da CF, e afirmando a responsabilidade objetiva do Estado, manteve acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná que reconheceu o direito de particular à indenização, pelo Estado, por danos causados em sua propriedade em face de invasão por membros do movimento dos sem-terra, ante o descumprimento da ordem judicial que determinara à polícia militar estadual o reforço no policiamento da área invadida (art. 37, § 6º: "As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa."). RE 283.989-PR, rel. Min. Ilmar Galvão, 11.9.2001. (RE-283989). Informativo (10 a 14 de setembro de 2001- Nº 241).

Em uma Administração que se alinha com o princípio da efetividade, não ocorreria esse tipo de omissão. Contudo, alguns administradores relutam em atender a determinações judiciais. Quando não a descumprem, retardam o seu cumprimento, o que também revela omissão quanto a dever concreto de agir. Nesses casos, o administrado (lesado) tem direito a ser indenizado pela Administração omissa. Além da responsabilidade civil, é possível ainda, dependendo das circunstâncias do caso, que os agentes responsáveis pela omissão sejam responsabilizados funcional e criminalmente⁴¹.

Outra hipótese na omissão do Estado, quando devida e comprovadamente advertido da

⁴⁰ FILHO, Carvalho, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 28ª edição. Atlas, 02/2015. VitalSource Bookshelf Online.

⁴¹FILHO, Carvalho, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 28ª edição. Atlas, 02/2015. VitalSource Bookshelf Online.

possibilidade de ocorrer o fato causador dos danos. Mesmo que o fato provenha de terceiros, o certo é que conduta *diligente* do Estado poderia ter impedido a sua ocorrência. Aqui a responsabilidade civil do Estado pela omissão é *concreta*, portanto, reparar os danos⁴². Exemplo:

Trata-se, no caso, de agressão física perpetrada por aluno contra uma professora dentro de escola pública. Apesar de a direção da escola estar ciente das ameaças sofridas pela professora antes das agressões, não tomou qualquer providência para resguardar a segurança da docente ameaçada e afastar, imediatamente, o estudante da escola. O tribunal *a quo*, soberano na análise dos fatos, concluiu pela responsabilidade civil por omissão do Estado. *Não obstante o dano ter sido causado por terceiro, existiam meios razoáveis e suficientes para impedi-lo e não foram utilizados pelo Estado. Assim, demonstrado o nexa causal entre a inação do Poder Público e o dano configurado, tem o Estado a obrigação de repará-lo.* Logo, a Turma conheceu parcialmente do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento. Precedentes citados: REsp 967.446-PE, DJe 27/8/2009; REsp 471.606-SP, DJ 14/8/2007, e REsp 152.360-RS, DJ 30/5/2005. **REsp 1.142.245-DF, Rel. Min. Castro Meira, julgado em 5/10/2010. Informativo do Superior Tribunal de Justiça nº 0450 (Período: 4 a 8 de outubro de 2010).**

Tratando-se de responsabilidade civil, nas condutas omissivas, *além do elemento culposo, importante que se revele a presença de nexa direto de causalidade entre o fato e o dano sofrido pela vítima.* Significa dizer que não pode o intérprete buscar a relação de causalidade quando há uma ou várias intercausas entre a omissão e o resultado danoso⁴³. Exemplo:

A Turma iniciou julgamento de agravo regimental interposto pelo Município de São Paulo contra decisão que o condenara a indenizar os ora agravados pelos danos ocasionados em virtude de explosão (em junho de 1985) de estabelecimento destinado ao comércio de fogos de artifício. O Min. Joaquim Barbosa, relator, deu provimento parcial ao agravo apenas para promover os ajustes referentes ao direito de regresso contra o proprietário do comércio e estabelecer termos iniciais dos juros de mora e correção monetária. (...) Acrescentou que precedentes reconheceriam a admissibilidade de recurso extraordinário quanto à responsabilidade por omissão do Poder Público, desde que mantido o quadro fático fixado no acórdão recorrido. Em seguida, assentou a omissão grave do Município, o qual teria sido informado da instalação do comércio em zona residencial pelo próprio proprietário do estabelecimento, que inclusive recolhera a taxa para a obtenção do alvará. Reputou despropositado o argumento da agravante de que os precedentes relatados não se aplicariam por terem sido proferidos à luz do art. 37, § 6º, da CF/88 (“As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”), que possuiria sentido diverso do art. 107 da CF/67, após a EC 1/69. No ponto, informou que esta Corte já reconheceria não haver diferença substancial na interpretação desses dois dispositivos, que reiterariam princípio antigo. Entendeu que a decisão em debate não destoaria da orientação de que a responsabilidade do Estado por ato omissivo deveria ser considerada subjetiva, a depender da existência de dolo ou culpa. Analisou que a culpa referida, conforme pacificado pela jurisprudência do Supremo, seria aquela

⁴²FILHO, Carvalho, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**, 28ª edição. Atlas, 02/2015. VitalSource Bookshelf Online.

⁴³FILHO, Carvalho, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28ª edição. Atlas, 02/2015. VitalSource Bookshelf Online.

atribuível à Administração como um todo, de forma genérica. Assim, seria uma culpa “anônima”, que não exigiria a individualização da conduta. Realçou que a omissão imputada à municipalidade configuraria falha grave da Administração. Frisou que: 1) o julgamento monocrático não representaria adoção da teoria do risco integral; 2) a importância da culpa de terceiro para a configuração do dano fora discutida e 3) a conclusão de que a excludente não se configurara, na espécie, não bastaria para reconhecer que a decisão adotara a teoria do risco integral. Expôs que fora juntada aos autos cópia de legislação municipal que disciplinaria a localização de lojas de fogos de artifício naquele Município e que dela constaria a não concessão de licença de funcionamento para esse tipo de comércio em zona residencial. Observou que este fundamento da decisão não fora impugnado pelo agravante, razão pela qual sua validade permaneceria íntegra. Lembrou que se reportara ao que previsto no art. 30, VIII, da CF/88 (“Art. 30. Compete aos Municípios: ... VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”) apenas para evidenciar que a competência do Município para dispor sobre os assuntos de interesse local — atribuição que lhe seria reconhecida desde a CF/1891 (art. 68) — teria sido explicitada, quanto ao uso do solo, na Constituição em vigor. Afirmou que a atribuição de licenciar o exercício comercial daquela atividade estaria incluída na competência municipal em período anterior à aprovação do texto atual. Destacou a existência de legislação municipal sobre o assunto e, na situação dos autos, o fato de ter havido o recolhimento de taxa pelo proprietário do estabelecimento em que se dera a explosão. Asseverou que a afirmação de que a culpa de terceiro, feita sem atenção no caso concreto, seria excludente da responsabilidade civil do Estado, em regra, revelar-se-ia falsa. Avaliou que o ato de terceiro, em circunstâncias especiais, equiparar-se-ia ao caso fortuito, absolutamente imprevisível e inevitável. Dessa forma, para que ele configurasse, de fato, uma excludente de responsabilidade civil do Estado, deveriam estar presentes condições especiais que permitiriam alcançar alto grau de imprevisibilidade, tornando impossível esperar que o dano pudesse ser impedido pelo funcionamento regular da Administração. Após estabelecer a analogia entre o ato de terceiro imprevisível e inevitável e o caso fortuito, aplicou à hipótese em julgamento os acórdãos em que esta Corte, ao apreciar alegação de caso fortuito, concluíra pela sua não configuração, diante de indícios de que se tratava de eventos previsíveis e evitáveis. O relator considerou que o funcionamento regular da máquina administrativa da municipalidade teria sido suficiente para evitar o evento danoso. Mencionou que a análise prévia e superficial do requerimento já permitiria ver que o endereço informado não comportaria, por se tratar de área residencial, o estabelecimento de comércio de fogos de artifício. Ressaltou que o Município fornecera à sociedade a falsa impressão de segurança e que a contribuição dele para o evento danoso parecera determinante. No tocante aos pedidos subsidiários, restabeleceu a sentença no que se refere ao direito de regresso — julgado prejudicado pelo tribunal de justiça local — em relação ao litisdenunciado, proprietário do comércio. Resolveu não acolher o requerimento de denunciação à lide à União, tendo em conta que a questão, devidamente abordada na origem, estaria preclusa. Observou que a menção, na decisão agravada, à eventual competência de outros entes federativos para disciplinarem aspectos relativos ao comércio de fogos de artifício, serviria para evidenciar que a ação fora proposta com fundamento em um deles, licenciamento de estabelecimento de comércio, que, conforme destacado, caberia justamente ao Município. Relatou que a sentença adotara como termo inicial, dos juros de mora, a citação, e, como critério, quanto à correção monetária, ora o desembolso (funeral, honorários), ora o laudo pericial (danos a bens imóveis e móveis). Por fim, propôs aplicar os critérios estabelecidos na sentença com uma ressalva concernente às verbas a serem fixadas por arbitramento. Em atenção ao Verbete 362 da Súmula do STJ, deveria a correção monetária incidir a partir dele. O Min. Celso de Mello acompanhou o relator. Aludiu que a responsabilidade civil objetiva, mesmo na hipótese de omissão do Poder Público, configurar-se-ia, inclusive, para efeito de incidência do art. 37, § 6º, da CF. Corroborou que a responsabilidade civil do Poder Público mostrar-se-ia

compatível com hipótese de comportamento negativo deste, especialmente em situação como a presente, em que os pressupostos fáticos se achariam soberanamente reconhecidos pelo acórdão e pela sentença proferidos nos autos. Reafirmou o comportamento falho da Administração municipal no controle e fiscalização de uma atividade claramente de risco, que gerara de maneira trágica os eventos mencionados. Esclareceu haver um indissociável liame, um claro vínculo de causalidade material, com o próprio comportamento da Administração Pública. Após, pediu vista dos autos o Min. Gilmar Mendes. **RE 136861 AgR/SP, rel. Min. Joaquim Barbosa, 21.9.2010. (RE-136861). Informativo do Supremo Tribunal Federal (período de 20 a 24 de setembro de 2010 – Nº 601).**

Não menos importante, é a atuação omissiva do Estado no cumprimento de vários deveres “genéricos”; setores da educação, saúde, segurança, habitação, emprego, meio ambiente, proteção à maternidade e à infância, previdência social, enfim em todos os direitos sociais (art. 6º da Constituição Federal). Contudo, o entendimento da doutrina tem sido na implementação de políticas públicas para as quais o Estado nem sempre conta com recursos financeiros suficientes. Tais omissões, por genéricas que são, não rendem ensejo à responsabilidade civil do Estado⁴⁴.

Por força desses aspectos, listo algumas decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo que, recentemente, se viu provocado a decidir sobre a possibilidade de indenização a clientes/consumidores que sofreram com a estiagem de água na Capital.

APELAÇÃO CÍVEL – Interposição contra a sentença que julgou improcedente o pedido formulado na ação de obrigação de fazer c.c. indenização por danos morais. Preliminar de cerceamento de defesa afastada. Prestação de serviços. Fornecimento de água. Notória estiagem no Estado de São Paulo. Dano moral não configurado. Sentença mantida. (Relator(a): Mario A. Silveira; Comarca: Guará; Órgão julgador: 33ª Câmara de Direito Privado; Data do julgamento: 26/10/2015; Data de registro: 28/10/2015).

Apelações. Responsabilidade Civil. Indenização por danos morais. Suposta falha no serviço de fornecimento de água. Descabimento. Responsabilidade subjetiva. Força maior caracterizada. Necessidade de racionamento em virtude de notória estiagem no estado de São Paulo. Mero aborrecimento. Sentença de procedência reformada. Recursos voluntários providos (11ª Câmara de Direito Público, Apelação no 1002805-85.2014.8.26.0302, Relator Des. Marcelo L. Theodósio, DJ. 17.03.2015).

Com efeito, no caso, de forma contextualizada dos autos, bem se extrai que a interrupção no fornecimento de água se deu pela notória estiagem que atingiu todos os municípios do Estado de São Paulo no último ano.

Nesse sentido, a estiagem e o problema de fornecimento de água se apresentam de forma volumosa, abrangendo todos os Estados da Federação da Região Sudeste. De conhecimento normal de todos, não só pelas campanhas sistemáticas voltadas à economia de água, bem como pela situação de falta de chuvas, que a água tornou-se um bem raro e carente de economia por toda a população.

No presente caso, os argumentos da apelante são mais do que razoáveis, considerando-se, ainda, que há uma sistemática conscientização da população a respeito de falta de água e rodízio em

⁴⁴ FILHO, Carvalho, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28ª edição. Atlas, 02/2015. VitalSource Bookshelf Online.

quase a totalidade das cidades do Estado de São Paulo. A presente ação visa a condenação por dano moral⁴⁵ pela falta de água. A ré não se debate contra essa falta de água, porém, ela foi causada pela grande ausência de chuvas, a maior estiagem dos últimos 85 anos no Estado de São Paulo.

Por tudo isso, eventual má administração do Governo do Estado ou da concessionária de serviço público responsável pelos serviços de água, *não podem gerar direito neste processo*, pois se trata de objeto em tese para discussão de eventual ação popular ou civil pública.

Portanto, Oswaldo Aranha Bandeira de Melo seguido por Celso Antônio Bandeira de Mello defendem a aplicação da teoria subjetiva, com fulcro no Código Civil, às condutas omissivas, e, da teoria objetiva às condutas comissivas, fundamentando-se no artigo 37, §6º, da CF.

Este entendimento também defendido por Lúcia Valle Figueiredo, Diogenes Gasparini, Maria Sylvia Zanella di Pietro baseia-se na interpretação do § 6º do artigo 37 da Constituição Federal que teria como pressuposto único a atuação (ação) do agente público na provocação do dano, tendo em vista a utilização do verbo “causar”.

Neste sentido, defendem que a palavra “causarem” do preceito constitucional somente abrange os atos comissivos, uma vez que atos omissivos apenas “condicionam” o evento danoso, são “condição” e não “causa” do dano (causa seria o fato que positivamente gera um resultado enquanto condição, o evento que não ocorreu, mas que, se tivesse ocorrido, teria impedido o resultado). Neste sentido Celso Antônio Bandeira de Mello (Curso de Direito Administrativo, 16ª edição, São Paulo, Malheiros Editores, 2003, p. 871) que:

Quando do dano foi possível em decorrência de uma omissão do Estado (o serviço não funcionou, funcionou tardia ou ineficientemente) é de aplicar-se a teoria da responsabilidade subjetiva. Com efeito, se o Estado não agiu, não pode, logicamente, ser ele o autor do dano. E, se não foi o autor, só cabe responsabilizá-lo se descumpriu dever legal que lhe impunha obstar ao evento lesivo. Deveras, caso o Poder Público não estivesse obrigado a impedir o acontecimento danoso, faltaria razão para impor-lhe o encargo de suportar patrimonialmente as consequências da lesão. Logo, a responsabilidade estatal por ato omissivo é sempre responsabilidade por comportamento ilícito. E, sendo responsabilidade por ilícito, é necessariamente responsabilidade subjetiva, pois não há conduta ilícita do Estado (embora do particular possa haver) que não seja proveniente de negligência, imprudência ou imperícia (culpa) ou, então deliberado propósito de violar a norma que o constituía em dada obrigação (dolo). Culpa e dolo são justamente as modalidades de responsabilidade subjetiva.

Trata-se, portanto -- a estiagem de água -- de força maior em virtude de excepcionalidade

⁴⁵ A esse respeito, Sérgio Cavalieri Filho, em seu livro 'Responsabilidade Civil', 2ª ed. Malheiros Editores, 1998, pág. 78, após citar a lição de Antunes Varela, preceitua: “Nessa linha de princípio, só deve ser reputado como dano moral a dor, vexame, sofrimento ou humilhação que, fugindo à normalidade, interfira intensamente no comportamento psicológico do indivíduo, causando-lhe aflições, angústia e desequilíbrio em seu bem-estar. Mero dissabor, aborrecimento, mágoa, irritação ou sensibilidade exacerbada estão fora da órbita do dano moral, porquanto, além de fazerem parte da normalidade do nosso dia a dia, no trabalho, no trânsito, entre amigos e até no ambiente familiar, tais situações não são intensas e duradouras, a ponto de romper o equilíbrio psicológico do indivíduo. Se assim não se entender, acabaremos por banalizar o dano moral, ensejando ações judiciais em busca de indenizações pelos mais triviais aborrecimentos”.

cujos efeitos não podem ser creditados como desídia, falha ou omissão na prestação do serviço público. Isso porque, não obstante a interrupção no fornecimento de água em virtude do racionamento causar, por óbvio, certo desconforto e aborrecimento, fato é que tal desgaste não se reveste de dano moral apto a ensejar indenização.

4. CONCLUSÃO

Pela exposição do tema do artigo, chega-se facilmente a conclusão de que o Estado é responsável pelos atos praticados por seus agentes, e conseqüentemente, responsáveis pelo ressarcimento às vítimas, de eventuais danos causados pelos primeiros. A razão disso pode estar na presença do Estado nas relações sociais, em especial sua interferência crescente sobre as relações individuais.

De forma científica, o instituto da responsabilidade civil do Estado incide sobre uma conduta positiva ou negativa do Estado, podendo no primeiro caso ocorrer sobre de ato lícito ou ilícito.

Por opção legislativa, o ordenamento jurídico pátrio adotou como regra a responsabilidade objetiva, em que basta a existência do dano, conduta da Administração e nexa causal, para o Estado ter que indenizar o particular prejudicado. E para as condutas omissivas, restou para a doutrina fixar a responsabilidade subjetiva, em que a vítima deverá demonstrar além dos elementos caracterizadores, a culpa da Administração.

A distinção tratada entre as modalidades de responsabilidade civil do Estado ganha relevância, sobretudo diante da interferência constante do Estado na esfera privada, como forma de se proteger do fenômeno garantidor universal – condição essa insustentável para qualquer Estado.

Nesse contexto, elenca-se situações de omissão do Estado passíveis de reparação, como nas hipóteses: prestação tardia, insuficiente; negligência na adoção de solução quando devidamente advertido dos riscos.

Situação diversa são os casos de omissão do Estado no cumprimento de vários deveres genéricos, tais como: educação, saúde, segurança, habitação, entre outros. A doutrina, nesse particular, defende a exclusão da responsabilidade civil do Estado primeiro porque nem sempre há recursos orçamentários para a implementação do direito. E principalmente por sua generalidade.

E nesse contexto, restou demonstrado que o episódio de falta de água para a população do Município de São Paulo, em decorrência de longa estiagem climática, enquadra-se nesse hipótese “excludente”, porque os fatos climáticos constituem-se exemplo de força maior em virtude de excepcionalidade.

De maneira, que os efeitos da estiagem em questão não podem ser creditados como desídia, falha ou omissão na prestação do serviço público, pois não obstante a interrupção no fornecimento de água em virtude do racionamento causar, por óbvio, certo desconforto e aborrecimento, fato é

que tal desgaste não se reveste de dano moral apto a ensejar indenização.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Introdução ao gerenciamento de recursos hídricos.

http://www.aneel.gov.br/biblioteca/downloads/livros/introducao_gerenciamento.pdf

ABREU, Carlos. **Sustentabilidade? O que é Sustentabilidade?** [16 de outubro de 2008] Disponível em: <<http://www.atitudessustentaveis.com.br/sustentabilidade/sustentabilidade/>>. Acesso em: 14 de fev. 2009.

ARAÚJO, Thiado Cássio d'Ávila. **Água: bem de valor econômico.** Disponível em: http://www.abdir.com.br/doutrina/ver.asp?art_id=1376&categoria=Bens%20Ambientais. Acesso em: 02/07/2015.

BACCI, Denise de La Corte; PATACA, Ermelinda Moutinho. **Educação para a água.** Estud. av., São Paulo, v. 22, n. 63, p. 211-226, 2008 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142008000200014&lng=en&nrm=iso>. access on 11 Aug. 2015.<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142008000200014>.

BARBOSA, Elaine Alves. **RESPONSABILIDADE CIVIL EM RELAÇÃO AOS RECURSOS HÍDRICOS, COM BASE NA LEI 9.433/97.** Disponível em: <http://meuartigo.brasilecola.com/artes/responsabilidade-civil-relacao-aos-recursos-hidricos.htm>

BARROS, Fernanda Gene Nunes; AMIN, Mário M. **Água: um bem econômico de valor para o Brasil e o mundo.** Disponível em: <http://www.rbhdr.net/012008/artigo4.pdf>

TUNDISI, José Galizia. *Água no século XXI: Enfrentando a Escassez*. 2. ed. São Carlos: Rima, 2005.

BARROS, Fernanda Gene Nunes; AMIN, Mário M. **Água: um bem econômico de valro para o Brasil e o mundo.** Disponível em: <http://www.rbhdr.net/012008/artigo4.pdf>. Acesso em 28/09/2015.

BARROS, Wellington Pacheco. **A água na visão do Direito.** Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Departamento de Artes Gráficas, 2005. Disponível em: http://www1.tjrs.jus.br/export/poder_judiciario/tribunal_de_justica/centro_de_estudos/publicacoes/doc/Agua_na_Visao_do_Direito.pdf. Acesso em 01/07/2015.

CAROLO, Fabiana. **Outorga de direito de uso de recursos hídricos: instrumento para o desenvolvimento sustentável? Estudo das bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí.** Disponível em: http://www.aneel.gov.br/biblioteca/trabalhos/trabalhos/Dissertacao_Fabiana_Carolo.pdf. Acesso: 11/08/2015.

CAVALCANTI, C. **Condicionantes biofísicos da economia e suas implicações quanto à noção do desenvolvimento sustentável.** In: ROMEIRO, Ademar Ribeiro; REYDON, Bastiaan Philip; LEONARDI, M. L.A. (org). **Economia do meio ambiente: teoria, políticas e a gestão de espaços regionais.** Campinas: UNICAMP. IE, 2001.

COHEN, Otavio. **O Fundo do Poço: o banho demorou demais, a chuva caiu de menos e, quando a população percebeu, já era tarde demais. Relembre como começou (e onde vai parar) a crise de água em São Paulo.** Disponível em: <http://super.abril.com.br/crise-agua/ofundodopoco.shtml>. Acesso em 01/07/2015.

COSATA, Tiemi Kayamori Lobato da. **CONSTRUINDO O “OFICIAL”:** O PROCESSO DE

ELABORAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA DE RECURSOS HÍDRICOS. Disponível em: <http://www.humanas.ufpr.br/portal/cienciassociais/files/2012/06/COSTATiemi-Kayamori-Lobato-da.pdf>

D'ISEP, Clarissa Ferreira Macedo. **Água juridicamente sustentável**. São Paulo: RT, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 9.ed. São Paulo: Atlas, 1997.

FARIAS, Talden. **Direito à Água e Sustentabilidade Hídrica**. Disponível em: <<http://direitopoliticaambiental.blogspot.com/search?q=Direito>>. Acesso em: 4/03/2015.

FEITOSA, Kleybson da Graça; FEITOSA, Kleydiane da Graça; OLIVEIRA, Jane Alves Nascimento Moreira de; MENEZES, Maria Balbina de Carvalho. **O Direito Ambiental e a Sustentabilidade Hídrica nos limites do Estado de Sergipe**. Disponível em: <http://www.revistapersona.com.ar/Persona85/85Jane.htm>.

FIGUEIREDO, Luciano; FIGUEIREDO, Roberto. **Direito Civil: Direito das Obrigações e Responsabilidade Civil**. vol 11. 4.ed. Bahia: Juspodivm, 2015.

FILHO, Aser Cortines Peixoto; BONDAROVSKY, Sandra Helena. **Água, bem econômico e de domínio público**. Disponível em: <http://daleth.cjf.jus.br/revista/numero12/artigo3.pdf>. Acesso em: 22/08/2015.

FILHO CARVALHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28ª edição. Atlas, 02/2015. VitalSource Bookshelf Online.

FILHO, Sergio Cavalieri. **A responsabilidade civil objetiva e subjetiva do Estado**. Disponível em: http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista55/Revista55_10.pdf. Acesso em 09/09/2015.

GAGLIANO, Pablo Stolze; FILHO, Rodolfo Pamplona. **Novo Curso de Direito Civil: Responsabilidade Civil**. Vol III, 7.ed. São Paulo: Saravia, 2009.

HELLER, Léo. **Direito humano à água e ao esgotamento sanitário das Nações Unidas (ONU)**.

JUNIOR, Alceu de Castro Galvão; XIMENES, Marfisa Maria de Aguiar Ferreira. **Regulação: normatização da prestação de serviços de água e esgoto**. Disponível em: <https://www.staff.ncl.ac.uk/j.e.castro/ABAR.pdf>

LORENZZONO, Grasielle Camila. **A ÁGUA COMO VALOR ECONÔMICO E O BRASIL NO MERCADO DE ÁGUA MINERAL**. Disponível em: <http://tcc.bu.ufsc.br/Economia295587>. Acesso em: 20/07/2015.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4.ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30.ed.. São Paulo: Editora Malheiros, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. 2.ed.. São Paulo: Editora RT, 1986.

MORAIS, Marcos Antônio de; CASTRO, Wagner Antônio Chiba de; TUNDISI, José Galizia. **CLIMATOLOGIA DE FRENTES FRIAS SOBRE A REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO (RMSP), E SUA INFLUÊNCIA NA LIMNOLOGIA DOS RESERVATÓRIOS DE**

ABASTECIMENTO DE ÁGUA. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/rbmet/v25n2/a05v25n2.pdf>

Revista das águas. Disponível em: https://www.ufmg.br/revistaufmg/pdf/REVISTA_20.2_web.pdf.

NETO, Fernando Ferreira Baltar; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Direito Administrativo**. 5.ed. Bahia: Juspodivm, 2015.

NEUTZLING, I. (org.). **Água**: bem público universal. São Leopoldo: UNISINOS, 2004.

OLIVEIRA, J.R.Guedes (org). **RECURSOS HÍDRICOS E MEIO AMBIENTE** - Abordagens. Disponível em: <http://www.comitepcj.sp.gov.br/download/Recursos-Hidricos-Meio-Ambiente-Abordagens.pdf>

PEREIRA, Caio Mário da Silva. **Instituições do Direito Civil**. Vol.1. 18.ed. Rio de Janeiro: Forense. 1997.

PEREIRA, Leonardo Cristian da Silva. **A PROTEÇÃO DOS RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL**. Disponível em: <http://www.pergamum.univale.br/pergamum/tcc/Aprotecaodosrecursoshidricosnobrasil.pdf>.

RIBEIRO, Christian Ricardo. **AVALIAÇÃO DA SUSTENTABILIDADE HÍDRICA DO MUNICÍPIO DE JUIZ DE FORA/MG: UM SUBSÍDIO À GESTÃO SUSTENTÁVEL DOS RECURSOS HÍDRICOS EM ÂMBITO MUNICIPAL**. Disponível em: <http://www.ufjf.br/analiseambiental/files/2009/11/Christian-Ricardo-Ribeiro.pdf>.

SANTOS, Lucy Barbosa Melo; WANDER, Alcido Elenor. **Serviços de água e esgoto disponibilizado por concessionárias regionais no Brasil**. Disponível em: <http://revistas.unam.mx/index.php/aidis/article/view/46782>. Acesso em 02/07/2015.

plansab. disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/Arquivos_PDF/plansab_06-12-2013.pdf.

Acesso em:02/07/2015

recursos hidricos e saneamento. disponível em: <http://logatti.edu.br/images/recursoshidricoseseaneamento.pdf>.

SILVA, JAIRO BEZERRA. **AS TRAMAS DA QUESTÃO HÍDRICA: uma análise da transformação da água num bem público dotado de valor econômico e dos comitês de bacias hidrográficas no Brasil**. Disponível em: <http://tede.biblioteca.ufpb.br:8080/bitstream/tede/7343/1/arquivototal.PDF>.

SOUZA, Luciane Moessa de. **O Direito e a Sustentabilidade Ambiental**. Disponível em: <<http://www.parana-online.com.br/canal/direito-e-justica/news/85841/>>. Acesso em: 17/08/2015.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2007.

VIEGAS, Eduardo Coral. **Visão Jurídica da Água**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.