



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE ARAPIRACA/S IPANEM

RECOMENDAÇÃO Nº 002/2024-ESS

Referência: Inquérito Civil nº 1.11.001.000248/2023-26

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República signatário, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, notadamente conferidas pelos artigos 127 e 129 da Constituição Federal, e nos artigos 5º e 6º da Lei Complementar nº 75/93, apresentar as seguintes considerações para, ao final, expedir Recomendação;

CONSIDERANDO que o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (CRFB, art. 127);

CONSIDERANDO que são funções institucionais do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, promovendo as medidas necessárias a sua garantia (CRFB/88, art. 129, II); bem como promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (CRFB/88, art. 129, III);

CONSIDERANDO as atribuições do 3º Ofício da PRM-Arapiraca sobre os procedimentos relativos aos direitos dos povos indígenas e populações tradicionais, das minorias e demais matérias afetas à 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, nos termos da Resolução PR/AL nº 02/2022, de 19 de maio de 2022;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar nº 75/93 estabeleceu, em seu artigo 6º, inciso XX, caber ao Ministério Público da União expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE ARAPIRACA/S IPANEM

CONSIDERANDO que foi instaurado nesta Procuradoria da República o Inquérito Civil nº 1.11.001.000248/2023-26, com o objetivo de apurar a falta de abastecimento regular de água na comunidade quilombola Bom Despacho, situada no município de Passo do Camaragibe/AL;

CONSIDERANDO que, no último dia 19 de março do corrente ano, as lideranças quilombolas de Bom Despacho afirmaram que *“a empresa não entrou em contato com a comunidade antes de assumir o serviço para esclarecer as coisas; que isso causou revolta e decepção na comunidade; que não querem pagar os serviços da Verde porque sabem que a prefeitura tem condições de assumir o serviço em cobranças;”* (memória de reunião cadastrada no Sistema Único sob o nº PRM-API-AL-00003961/2024);

CONSIDERANDO que o Brasil é signatário da Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho – OIT, sobre direitos dos povos indígenas e tribais, cujo texto foi aprovado por meio do Decreto Legislativo nº 143, de 20 de junho de 2002, com instrumento de ratificação depositado perante a OIT, em 25 de julho de 2002, havendo sido foi promulgada através do Decreto Presidencial nº 5.051, de 19 de abril de 2004, estando vigente em todo o território nacional desde 20 de junho de 2003;

CONSIDERANDO que a incorporação da referida Convenção ao ordenamento jurídico brasileiro se deu na forma do artigo 5º, § 2º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, na condição de tratado internacional de direitos humanos, ostentando o status de norma supralegal, conforme entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal, fixado inicialmente no bojo do Recurso Extraordinário nº 466.343/SP, de 3 de dezembro de 2008;

CONSIDERANDO que o artigo 7º da Convenção nº 169 da OIT estatui que *“Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas próprias prioridades no que se diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente”*;

CONSIDERANDO que o Enunciado nº 29 da 6ª CCR/MPF preconiza que *“A*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE ARAPIRACA/S IPANEM

consulta prevista na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho é livre, prévia e informada, e realiza-se por meio de um procedimento dialógico e culturalmente situado. A consulta não se restringe a um único ato e deve ser atualizada toda vez que se apresente um novo aspecto que interfira de forma relevante no panorama anteriormente apresentado”;

CONSIDERANDO que a consulta prévia, respaldada no artigo 231 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e no artigo 6º da Convenção nº 169 da OIT, é forma de participação diferenciada quando comparada aos instrumentos tradicionais, pois resguarda o direito de autodeterminação dos povos ao possibilitar que eles conheçam e influenciem efetivamente na tomada de decisão, desde as primeiras etapas;

CONSIDERANDO que a consulta prévia, livre, informada, com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias não se satisfaz com a realização de simples reuniões com participação de quilombolas, mas com o diálogo transparente e efetivo durante todo o procedimento de negociação com o Estado acerca de suas propostas e intenções;

CONSIDERANDO que, no plano jurisprudencial, a Corte Interamericana de Direitos Humanos definiu o direito a consulta livre, prévia e informada como princípio geral do direito internacional¹;

CONSIDERANDO que o fato do território quilombola Bom Despacho ainda não estar delimitado não diminui nem retira da comunidade o seu direito de ser consultada sobre empreendimentos que a afetem, como já decidiu a Corte Interamericana de Direitos Humanos no caso da Comunidade Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguai;

CONSIDERANDO que o direito a consulta prévia, livre e informada da Comunidade Quilombola Bom Despacho, município de Passo do Camaragibe/AL, foi comprovadamente desrespeitado no caso dos autos em epígrafe, uma vez que não foram informados, previamente, das mudanças promovidas na prestação do serviço de fornecimento de água e saneamento básico, assumidos pela concessionária VERDE AMBIENTAL ALAGOAS S.A., que passou a ser responsável pelo abastecimento de água potável e coleta e tratamento de esgoto no âmbito do município de Passo do Camaragibe/AL;

CONSIDERANDO que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 elenca o direito do consumidor como direito de natureza fundamental e dispõe em seu artigo 5º, inciso XXXII, que o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor,



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE ARAPIRACA/S IPANEM

prevendo a defesa desses direitos como garantia fundamental do ser humano, erigindo-os a uma importância tamanha em nossa sociedade, de modo que sua observância e respeito impoem-se a quaisquer fornecedores, sejam públicos ou privados;

CONSIDERANDO que o fornecimento de água tratada e a realização de coleta e tratamento de esgoto estão inseridos no conceito de serviços públicos, nos termos do artigo 3º, §2º, da Lei nº 8.078/90, eis que se trata de atividades fornecidas no mercado de consumo, mediante remuneração (tarifa/preço público);

CONSIDERANDO que a pessoa jurídica VERDE AMBIENTAL ALAGOAS S.A. figura como fornecedora nas relações de consumo em apreço, ou seja, na qualidade de pessoa jurídica que desenvolve a prestação de serviço (artigo 3º da Lei nº 8.078/90);

CONSIDERANDO que o Código de Defesa do Consumidor adotou a teoria da qualidade, que impõe várias obrigações ao fornecedor, consoante se depreende do disposto nos artigos 4º, inciso VI, 6º, inciso X, 20 e 22, todos do mencionado diploma consumerista;

CONSIDERANDO que a Lei nº 8.078/90 obriga o fornecedor a respeitar os direitos básicos dos consumidores, dentre os quais figura o direito à adequada e à eficaz prestação de serviços públicos (artigo 6º, inciso X);

CONSIDERANDO que, ao tratar dos serviços públicos, o Código de Defesa do Consumidor estabeleceu obrigações mínimas a serem cumpridas pelas empresas ou concessionárias, impondo as seguintes diretrizes: adequabilidade, eficiência, segurança e continuidade (artigo 22);

CONSIDERANDO que o parágrafo único do supracitado artigo 22 previu que, nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações nele instituídas, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados;

CONSIDERANDO que o legislador infraconstitucional regulamentou o artigo 175, parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao criar a Lei nº 8.987/95, a denominada lei das concessões, cujo artigo 6º, *caput*, versando sobre o serviço adequado, estabelece que *“toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato”*;

CONSIDERANDO que a relação jurídica do serviço público prestado por concessionária tem natureza de direito privado, pois o pagamento é feito sob a modalidade



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE ARAPIRACA/S IPANEM

tarifa, não estando os serviços jungidos às relações de natureza tributária, mas, ao contrário, encontrando disciplina também no Código de Defesa do Consumidor, de maneira que inexistente empecilho à defesa dos usuários via ação civil pública, cuja legitimação encontra na figura do Ministério Público um representante por lei autorizado (REsp nº 591.916/MT, relator ministro João Otávio Noronha, Segunda Turma, julgado em 27/02/2007, DJ 16/03/2007, p. 333);

CONSIDERANDO que os princípios da eficiência² e da regularidade³ obrigam a concessionária VERDE AMBIENTAL ALAGOAS S.A. a prestar os serviços de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto de maneira contínua, segura, adequada e eficiente, o que de fato não vem acontecendo há vários anos na comunidade quilombola Bom Despacho, município de Passo de Camaragibe/AL;

CONSIDERANDO que a prestação contínua e eficaz aos consumidores do fornecimento de água potável pela empresa VERDE ALAGOAS deriva ainda do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, considerado um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, nos moldes do artigo 1º, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988;

CONSIDERANDO que a água potável, além de ser indispensável para a preservação da vida e da saúde do ser humano, é essencial também para a realização de diversas atividades essenciais e cotidianas, tais como higiene, alimentação, execução de atividades de limpeza etc;

CONSIDERANDO que, apesar da exigência legal no sentido de que os serviços públicos devam ser prestados de forma adequada, eficaz, segura e contínua, a pessoa jurídica VERDE ALAGOAS vem descumprido o contrato de concessão pactuado com o Estado de Alagoas, prestando o serviço de abastecimento de água aos moradores do quilombo Bom Despacho, município de Passo de Camaragibe/AL com os seguintes graves e reiterados defeitos: i) cobranças de consumo atribuídas a unidades que não recebem o serviço; ii) a comunidade não foi informada previamente da mudança, visto que o serviço anteriormente era prestado pelo município de Passo de Camaragibe/AL, sem custo; iii) existência de faturas em valores exorbitantes;

CONSIDERANDO que o Código de Defesa do Consumidor manifesta clara aversão à vantagem excessiva que possa ser caracterizada em desfavor dos consumidores, conferindo o status de prática abusiva, consoante disposto em seu artigo 39, incisos V e X;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE ARAPIRACA/S IPANEM

CONSIDERANDO que se encontra na seção de cláusulas contratuais abusivas uma maior precisão para o entendimento do que venha a ser a vantagem excessiva, aqui tratada como vantagem exagerada, nos moldes do artigo 51, §1º, do Código de Defesa do Consumidor;

CONSIDERANDO que a cobrança excessiva e injustificada também caracteriza ato ilícito, previsto no atual Código Civil, em seus artigos 186 e 187;

CONSIDERANDO que o artigo 927 do Código Civil determina que aquele que por ato ilícito (artigos 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo;

CONSIDERANDO que a pessoa jurídica de direito privado VERDE AMBIENTAL ALAGOAS S.A. tem realizado cobranças de valores excessivos nas faturas de água da unidade consumidora dos usuários residentes na Comunidade Remanescente do Quilombo Bom Despacho, município de Passo de Camaragibe/AL, tendo responsabilidade objetiva para a reparação dos danos causados, conforme previsão do artigo 14 da Lei nº 8.078/90;

CONSIDERANDO que a ausência de prova de que o valor cobrado pela empresa decorreu do efetivo consumo do bem pelo consumidor conduz ao reconhecimento da má prestação do serviço ofertado pela concessionária de fornecimento de água, nos termos do artigo 373, inciso, do Código de Processo Civil, e artigo 6º, inciso VIII, do Código de Defesa do Consumidor, impondo-se o refaturamento das contas correlatas;

CONSIDERANDO que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é pacífica no sentido de que, em caso de cobrança de fatura excessiva, deve ser desconsiderado o valor cobrado exorbitantemente e fixado o valor com base na média de consumo (AgRg no AREsp nº 743/489/DF, relator ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 03/03/2016, DJe 24/05/2016);

CONSIDERANDO que alguns imóveis localizados na Comunidade Remanescente do Quilombo Bom Despacho, situada no município de Passo de Camaragibe/AL, estão sendo alvos de cobranças pela concessionária VERDE ALAGOAS mesmo sem estarem ligados à rede de água e esgoto;

CONSIDERANDO que o pagamento se dará apenas quando houver o efetivo consumo e não pelo simples fato do serviço ser colocado à disposição;



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE ARAPIRACA/S IPANEM

CONSIDERANDO que a cobrança é afastada quando nenhuma atividade é cumprida pela concessionária de serviço público;

CONSIDERANDO que mesmo não havendo consumo algum (conforme se vê nas faturas que foram colacionadas no doc. 21.1), os quilombolas residentes em Bom Despacho estão sendo obrigados a pagar uma tarifa, tratando-se de um verdadeiro aval ao enriquecimento ilícito, passado em favor da pessoa jurídica de direito privado VERDE AMBIENTAL ALAGOAS S.A., decorrente do recebimento de um bem (água) não fornecido ao consumidor;

CONSIDERANDO que tal conduta agride, de modo incisivo, a regra disposta no artigo 39, inciso V, do Código de Defesa do Consumidor, que dispõe sobre a cobrança de vantagem manifestamente excessiva como prática abusiva abominada pela ordem jurídica de consumo;

CONSIDERANDO que a empresa VERDE AMBIENTAL ALAGOAS assinou, em 08 de março de 2022, com o governo do Estado de Alagoas contrato de concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitários nos municípios do litoral norte e zona da mata do estado, com investimentos na ordem de R\$ 1 bilhão, durante os próximos 35 anos⁴;

CONSIDERANDO que a concessionária VERDE ALAGOAS é responsável pelo abastecimento de água potável na Comunidade Remanescente do Quilombo Bom Despacho, município de Passo de Camaragibe/AL, serviço público que abrange as atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e os seus instrumentos de medição (cláusula 1.1.50, item "i", do Contrato de Concessão dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário nos municípios do Bloco C);

CONSIDERANDO que a concessionária VERDE ALAGOAS deverá executar as obras de aperfeiçoamento do sistema em consonância com as normas técnicas aplicáveis e em conformidade com os estudos e projetos a serem elaborados sob sua exclusiva responsabilidade, da maneira que julgar mais eficiente (cláusula 11.1. do Contrato de Concessão dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário nos municípios do Bloco C);



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE ARAPIRACA/S IPANEM

CONSIDERANDO que é direito dos usuários receber os serviços em condições adequadas (cláusula 21.1.2. do Contrato de Concessão dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário nos municípios do Bloco C);

CONSIDERANDO que a concessionária VERDE ALAGOAS tem como meta, até o 5º ano da concessão, a universalização do abastecimento de água com 100% (cem por cento) de cobertura de atendimento das áreas urbanas e povoados nominados em todos os municípios e povoados da área da concessão do Contrato de Concessão dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário nos município do Bloco C (item 4 do Caderno de Encargos da Concessão Bloco C);

CONSIDERANDO que a concessionária VERDE ALAGOAS deverá executar obras necessárias para a implantação, ampliação, reforma ou melhoria da infraestrutura de distribuição de água e do esgotamento sanitário visando garantir a universalização dos serviços (item 6.1 do Caderno de Encargos da Concessão Bloco C);

RESOLVE, nos termos do art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar n. 75/93 c/c art. 3º da Resolução CNMP nº 164/2017, **RECOMENDAR** a pessoa jurídica de direito privado VERDE AMBIENTAL ALAGOAS S.A. (inscrita no CNPJ nº 44.992.350/0001-57) que:

i) abstenha-se de realizar qualquer cobrança relacionada ao consumo de água imputado às famílias domiciliadas no território ocupado pela Comunidade Remanescente do Quilombo Bom Despacho, município de Passo de Camaragibe/AL, sem que seja comprovada tenha sido respeitado o processo de consulta prévia, livre e informada das alterações efetuadas, nos termos da Convenção nº 169 da OIT;

ii) abstenha-se de efetuar a cobrança de tarifa mínima dos imóveis localizados na Comunidade Remanescente do Quilombo Bom Despacho, município de Passo de Camaragibe/AL, sem que seja comprovada a prestação efetiva do serviço de fornecimento de água tratada;

iii) realize a cobrança da fatura de água condizente com o consumo real mensal de água dos moradores da Comunidade Remanescente do Quilombo Bom Despacho, município de Passo de Camaragibe/AL;

iv) nos casos de aferições excessivas, realize a cobrança fixada com base na



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE ARAPIRACA/S IPANEM

média do consumo dos 06 (seis) meses anteriores, conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (AgRg no AREsp nº 743/489/DF, relator ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 03/03/2016, DJe 24/05/2016);

v) abstenha-se de, injustificadamente, lançar valores exorbitantes e que não condizem com o consumo real e/ou médio dos consumidores da Comunidade Remanescente do Quilombo Bom Despacho, município de Passo de Camaragibe/AL;

FIXA-SE prazo de 10 dias para o atendimento da presente recomendação, requisitando-se, desde logo, que dentro desse lapso temporal, seja enviado a este Órgão Ministerial informações sobre as providências tomadas.

FICA, desde já, a **RECOMENDADA** ciente de que seu descumprimento a constitui em mora quanto às providências solicitadas, podendo implicar em propositura de ação civil pública, bem como na adoção de outras providências administrativas e judiciais cabíveis.

INFORME-SE que esta Recomendação não dispensa o cumprimento de outras normas constitucionais, convencionais e infralegais pertinentes à temática, tampouco obsta a atuação de outros órgãos e entidades públicos competentes para analisar e deliberar acerca da matéria.

OFICIE-SE à 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, remetendo-lhe cópia da presente Recomendação, para fins de ciência.

PUBLIQUE-SE no portal eletrônico do Ministério Público Federal em Alagoas, conforme artigo 23 da Resolução CSMPF nº 87/2006.

Arapiraca/AL, na data da assinatura eletrônica.

ELIABE SOARES DA SILVA

Procurador da República

1 Direito à consulta e consentimento de povos indígenas, quilombolas e comunidades tradicionais / BivianyRojas Garzón, Erika M. Yamada, Rodrigo Oliveira. -- São Paulo : Rede de Cooperação Amazônica – RCA ; Washington. p. 8.

2 O princípio da eficiência impõe a prestação de serviços satisfatórios, qualitativa e quantitativamente.

3 O princípio da regularidade determina que o serviço público deve ser mantido de forma contínua, sem



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO MUNICÍPIO DE ARAPIRACA/S IPANEM

interrupções injustificadas, significando que a sua execução não deverá apresentar variação apreciável das características técnicas, no que tange à sua prestação aos usuários.

4<https://abconsindcon.com.br/verde-ambiental-alagoas-assina-contrato-de-concessao-com-o-estado-de-alagoas/>
Acessado em 02/04/2024