

Revista GuedesJus, ISSN 3086-4631. Edição 6. Ano: 2026.

Submissão em: 09/07/2026

Aprovação em: 13/07/2026

Publicado em: 13/07/2026

Disponível em: <https://revista.guedesjus.com.br/artigo/290/>



SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS E IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA: A ILEGITIMIDADE DO CONDICIONAMENTO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA E ÁGUA À REGULARIDADE DO IMÓVEL

MARJORY BURATTO

Marjory Buratto é bacharel em Direito, com pós-graduação lato sensu em Direito Constitucional e em Direito Processual Civil. Atua como Assistente de Juiz de Direito no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, com experiência em Varas Cíveis, da Fazenda Pública e Criminal, e interesse acadêmico em Direito Constitucional, com ênfase em controle de constitucionalidade e acesso à justiça.

RESUMO

O artigo examina a ilegitimidade constitucional e convencional do condicionamento do fornecimento de serviços públicos essenciais — energia elétrica e água — à regularidade fundiária do imóvel ocupado pelo usuário. A partir de decisões judiciais recentes que determinaram o fornecimento em assentamentos informais, analisa-se: (1) a natureza jurídica dos serviços essenciais e a obrigação de universalização como dimensão constitucional; (2) o arcabouço normativo internacional — PIDESC (arts. 11 e 12), Protocolo de San Salvador (arts. 11 e 12), CADH (art. 26) e os Comentários Gerais n. 4 e 15 do CDESC — que reconhece o acesso a infraestrutura básica e à água como direitos autônomos e justiciáveis, reforçados pela jurisprudência da Corte IDH no caso *Lhaka Honhat vs. Argentina* (2020); (3) a distinção entre obrigações *propter personam* e *propter rem* e seus efeitos sobre a relação de serviço público; e (4) a ponderação entre dignidade da pessoa humana, ordem urbanística e proteção ambiental, com a tese da área urbana consolidada como critério operacional de solução. Conclui-se que o óbice fundiário

não resiste ao bloco de constitucionalidade e que a negativa de serviço essencial a populações vulneráveis não é instrumento legítimo de ordenação urbanística.

Palavras-Chave: Serviços públicos essenciais. Energia elétrica. Abastecimento de água. Irregularidade fundiária. Moradia adequada. Dignidade da pessoa humana. Mínimo existencial. Propter personam. PIDESC. Protocolo de San Salvador. Corte IDH. Lhaka Honhat. RN ANEEL 1.000/2021.

ABSTRACT

This article examines the constitutional and conventional illegitimacy of conditioning the provision of essential public services — electricity and water — on the land-tenure regularity of the property occupied by the user. Drawing on recent judicial decisions ordering the provision of such services in informal settlements, the article analyzes: (1) the legal nature of essential services and the obligation of universal access as a constitutional dimension; (2) the international normative framework — the ICESCR (arts. 11 and 12), the Protocol of San Salvador (arts. 11 and 12), the American Convention on Human Rights (art. 26), and General Comments No. 4 and No. 15 of the CESCR — which recognizes access to basic infrastructure and to water as autonomous, justiciable rights, reinforced by the Inter-American Court of Human Rights' ruling in Lhaka Honhat v. Argentina (2020); (3) the distinction between propter personam and propter rem obligations and their effects on the public-service relationship; and (4) the balancing between human dignity, urban planning order, and environmental protection, including the "consolidated urban area" thesis as an operational criterion for resolving the issue. It concludes that land-tenure irregularity does not withstand scrutiny under the constitutional bloc (bloco de constitucionalidade), and that denying essential services to vulnerable populations is not a legitimate instrument of urban planning.

Keywords: Essential public services. Electricity. Water supply. Land-tenure irregularity. Adequate housing. Human dignity. Existential minimum. Propter personam. ICESCR. Protocol of San Salvador. Inter-American Court of Human Rights. Lhaka Honhat. ANEEL Normative Resolution 1.000/2021.

1. INTRODUÇÃO

A cena se repete em comarcas de todo o país. Uma família habita imóvel em loteamento irregular ou em área de ocupação informal. Requer à concessionária a ligação de energia elétrica ou à prefeitura a extensão da rede de água. A resposta é negativa — a construção é clandestina, o loteamento não tem aprovação, o imóvel está em área de proteção ambiental. O Judiciário é provocado. E aí, inevitavelmente,

o mesmo dilema: pode a irregularidade do imóvel justificar a privação de serviço essencial à sobrevivência?[\[1\]](#)

O ordenamento jurídico brasileiro — lido em sua integralidade, do plano constitucional ao convencional — oferece fundamentos sólidos para essa conclusão. A Constituição Federal, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), o Protocolo de San Salvador, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) e os Comentários Gerais do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (CDESC) convergem: o acesso a serviços públicos básicos é direito humano autônomo e justiciável, não concessão administrativa condicional. A Corte Interamericana de Direitos Humanos consolidou esse entendimento no histórico caso *Lhaka Honhat vs. Argentina* (2020), reconhecendo pela primeira vez o direito à água como autônomo e exigível a partir do art. 26 da CADH.

2. SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS E UNIVERSALIZAÇÃO COMO DIMENSÃO CONSTITUCIONAL

O fornecimento de energia elétrica e o abastecimento de água são serviços públicos. Não são mercadorias. Essa qualificação não é retórica — ela tem consequências jurídicas precisas. Ao Estado incumbe assegurar sua prestação de modo adequado, contínuo e universal, seja diretamente, seja por meio de concessão ou permissão (CF/1988, art. 175). A concessionária que recusa a ligação não está exercendo um direito de recusa contratual; está descumprindo obrigação de serviço público.[\[2\]](#)

A Lei n. 8.987/1995, que regula o regime de concessão e permissão de serviços públicos, é direta. Serviço adequado é aquele que satisfaz, entre outras condições, a generalidade — prestação a todos os usuários, sem discriminação. A generalidade não é aspiração programática, é atributo do serviço adequado, cuja ausência configura descumprimento do contrato de concessão. O usuário irregular — aquele que ocupa imóvel irregular ou em loteamento não aprovado — não deixa de ser usuário. A clandestinidade urbanística do imóvel não lhe retira a condição de pessoa, nem a necessidade de energia e de água.

A Constituição de 1988 posicionou o acesso a serviços básicos no núcleo da proteção à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e do direito à moradia (art. 6º). Esses dispositivos não são ornamentais. Impõe ao Estado deveres positivos de prestação — e impõe as concessionárias, que exercem função delegada do Poder Público, obrigações correspondentes. Recusar energia ou água a quem dela necessita para se alimentar, para armazenar medicamentos, para manter condições sanitárias mínimas, é recusar a própria condição de existência digna.[\[3\]](#)

O argumento regulatório reforça o constitucional e dele é independente. No campo da energia elétrica, a competência para explorar o serviço e para legislar sobre ele é privativa da União (CF/1988, arts. 21, XII, b, e 22, IV). Essa competência foi exercida, no plano infralegal, pela Resolução Normativa ANEEL n. 1.000/2021, que expressamente autoriza a conexão temporária em assentamentos irregulares ocupados predominantemente por população de baixa renda. Ao criar condicionantes ao fornecimento com base na irregularidade fundiária, o poder público municipal ou estadual não apenas viola à dignidade constitucional do usuário — invade, simultaneamente, a competência legislativa da União.[\[4\]](#)

O STF consolidou esse ponto na ADPF 452 (Rel. Min. Cármen Lúcia, 2020), ao declarar inconstitucionais dispositivos de lei municipal que condicionavam o fornecimento de energia elétrica à regularidade urbanística da construção. O fundamento é claro: ao criar essas condicionantes, o regulador municipal exorbitou de sua competência, invadindo a competência privativa da União. O precedente foi reafirmado, em 2026, na ADI 7.866/RS (Rel. Min. Alexandre de Moraes), que declarou inconstitucional lei estadual criadora de obrigações adicionais para as concessionárias de energia em sentido diverso da regulação federal.[\[5\]](#)

3. O ARCABOUÇO NORMATIVO INTERNACIONAL: DO PIDESC AO PROTOCOLO DE SAN SALVADOR E AO CASO *LHAKA HONHAT*

3.1 O sistema ONU: PIDESC, Comentários Gerais n. 4 e 15 e o direito à água como direito autônomo

O direito à moradia, inscrito no art. 6º da Constituição Federal, encontra seu conteúdo mais preciso no direito internacional dos direitos humanos. O Pacto

Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificado pelo Brasil pelo Decreto n. 591/1992, estabelece em seu art. 11, §1º, o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado, incluindo “*alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida*”. O art. 12 do PIDESC complementa ao reconhecer o direito ao “*mais elevado nível possível de saúde física e mental*” — que o próprio CDESC conectaria ao acesso a água potável.^[6]

O Comentário Geral n. 4 do CDESC (1991) fixou o conteúdo jurídico do direito à moradia adequada a partir do art. 11 do PIDESC. O documento enumera sete componentes que definem o que se deve entender por moradia *adequada*. O segundo componente é a “*disponibilidade de serviços, materiais, benefícios e infraestrutura*”. O texto é preciso: moradia adequada deve incluir acesso a “*energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, instalações sanitárias e de lavagem, de armazenamento de alimentos, de eliminação de resíduos, de drenagem do local e a serviços de emergência*”.^[7]

O Comentário Geral n. 15 do CDESC (2002) foi mais além. Intitulado “O Direito à Água”, ele interpretou os arts. 11 e 12 do PIDESC para reconhecer o direito à água como direito humano *autônomo*, não meramente derivado do direito à moradia ou à saúde. O documento é enfático: “*O direito humano à água atribui a todos água suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível e a um custo razoável para usos pessoais e domésticos.*”^[8]

O Comentário Geral n. 15 estrutura as obrigações estatais em três dimensões: respeitar (não restringir o acesso existente a água), proteger (evitar que terceiros — incluindo concessionárias — interfiram arbitrariamente no acesso) e implementar (adotar medidas progressivas para a realização plena do direito). E, em dispositivo de aplicação direta ao tema deste artigo, o item 16 (c) estabelece que o Estado não pode “*discriminar indivíduos ou grupos ao acesso a água e a serviços de saneamento em razão de sua condição de habitação ou situação fundiária*”. O fundamento fundiário para a negativa de água é, portanto, expressamente vedado pelo próprio Comentário Geral.

A ONU deu um passo adicional em 2010. A Assembleia Geral, pela Resolução n. 64/292, de 28 de julho de 2010, reconheceu formalmente que “*o direito à água potável e ao saneamento é um direito humano essencial para o pleno gozo da vida e todos os direitos humanos*”. O Brasil apoiou a resolução, reforçando seu compromisso internacional com o acesso universal à água.[\[9\]](#)

3.2 O sistema interamericano: CADH, Protocolo de San Salvador e o caso *Lhaka Honhat*

O sistema interamericano de proteção dos direitos humanos oferece fundamentos igualmente sólidos — e, para o operador do direito brasileiro, mais diretamente acionáveis pela via do controle de convencionalidade. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH), promulgada pelo Decreto n. 678/1992, estabelece em seu art. 26 o compromisso dos Estados Partes de “*conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura*”. Esse dispositivo foi a base jurídica pela qual a Corte IDH, em 2020, reconheceu o direito à água como direito autônomo e exigível.[\[10\]](#)

O Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais — Protocolo de San Salvador, promulgado no Brasil pelo Decreto n. 3.321/1999 — vai mais além, em seu art. 11 consagra que “*toda pessoa tem o direito de viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos*”. Não há ambiguidade: a expressão “*serviços públicos básicos*” é dispositivo convencional vinculante que fundamenta diretamente o acesso à energia elétrica e a água como direito — sem necessidade de derivação indireta de outra disposição. E, ao que se sabe, essa expressão raramente aparece nas peças e decisões brasileiras sobre o tema, apesar de sua força normativa imediata. O art. 12 do Protocolo complementa ao reconhecer o direito a “*nutrição adequada que assegure a possibilidade de gozar do mais alto nível de desenvolvimento físico, emocional e intelectual*” — que dialoga diretamente com o argumento da impossibilidade de conservação de alimentos sem energia.[\[11\]](#)

O caso *Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) vs. Argentina* (Corte IDH, 6 de fevereiro de 2020, Série C, n. 400) representa o ponto de chegada — até agora — dessa trajetória normativa. Foi a primeira vez

que a Corte IDH analisou, em caso contencioso, os direitos ao meio ambiente sadio, alimentação adequada, água e identidade cultural de forma autônoma a partir do art. 26 da CADH. A Argentina foi responsabilizada internacionalmente por permitir que atividades de terceiros em territórios indígenas comprometessem o acesso das comunidades à água, à alimentação e ao seu modo de vida.[\[12\]](#)

O que *Lhaka Honhat* consolida para o direito interno é preciso. Primeiro: o direito à água é um direito autônomo, e não mera decorrência do direito à saúde ou à moradia. Segundo: os Estados têm o dever de “*dar atenção especial aos indivíduos e grupos que tradicionalmente tiveram dificuldades para exercer este direito*” — o que alcança, com precisão, as populações em assentamentos informais. Terceiro: a omissão estatal que compromete o acesso à água de grupos vulneráveis configura violação direta da CADH, sujeita a responsabilidade internacional.[\[13\]](#)

O conjunto normativo que emerge dos dois sistemas — ONU e interamericano — é coerente e se reforça mutuamente. PIDESC (art. 11), Comentário Geral n. 4 (moradia adequada com infraestrutura), Comentário Geral n. 15 (água como direito autônomo, vedação a discriminação por situação fundiária), Protocolo de *San Salvador* (art. 11: serviços públicos básicos como direito), CADH (art. 26: justiciabilidade dos DESC), e *Lhaka Honhat* (operacionalização judicial do direito à água) convergem para a mesma conclusão: a negativa de serviço essencial com fundamento na irregularidade fundiária é múltipla e simultaneamente inconstitucional e inconvenção.

4. A DISTINÇÃO PROPTER PERSONAM/PROPTER REM E A ILEGITIMIDADE DO CONDICIONAMENTO À REGULARIDADE FUNDIÁRIA

A categoria técnica que melhor explica por que a irregularidade do imóvel não pode obstar o fornecimento de serviço essencial é a distinção entre obrigações *Propter rem* e obrigações *Propter personam*. Obrigações *Propter rem* — como as despesas de condomínio ou certas obrigações tributárias vinculadas ao imóvel — aderem à coisa e acompanham sua titularidade. Quem adquire o bem adquire também a obrigação. Obrigações *Propter personam* nascem em razão da pessoa que utiliza o bem ou serviço, independentemente da situação jurídica da coisa. A relação de

fornecimento de energia elétrica ou de água é uma obrigação desta segunda espécie.

[14]

A distinção tem consequências práticas diretas. A irregularidade fundiária é circunstância do imóvel: o lote não foi aprovado, a construção não tem alvará, a área tem pendência de titularidade. Essas são situações *propter rem* — relacionam-se à coisa, não à pessoa. O direito de acesso a serviço essencial é, ao contrário, *Propter personam*: nasce da condição humana do usuário, de sua necessidade de energia para conservar alimentos e medicamentos, de água para higiene e consumo. Transpor à irregularidade fundiária para o campo da relação de serviço é confundir regimes jurídicos distintos, impondo ao usuário — que muitas vezes sequer é o responsável pela irregularidade — as consequências de uma clandestinidade urbanística que o próprio poder público não sanou.

O Superior Tribunal de Justiça aplica esse raciocínio com consistência. Em matéria de fornecimento de energia elétrica, a Corte firmou entendimento de que a concessionária não pode recusar o serviço ao usuário atual com fundamento em débitos de titulares anteriores — porque a obrigação de pagamento é pessoal, não real, e não se transmite com o imóvel. O mesmo princípio se estende a irregularidade fundiária: ela é atributo do imóvel, não do usuário; circunstância que pode gerar outras consequências jurídicas, mas não a privação de serviço essencial à vida.[15]

Há, ainda, um argumento de coerência sistêmica. O ordenamento brasileiro dispõe de instrumentos próprios para enfrentar a irregularidade fundiária: a usucapião especial urbana, a concessão de uso especial para fins de moradia, a Regularização Fundiária Urbana (REURB) instituída pela Lei n. 13.465/2017. Esses instrumentos existem precisamente porque a irregularidade é problema estrutural, histórico, que o poder público tem dever de enfrentar. Quando o Estado nega serviço essencial com fundamento na irregularidade que ele próprio não regularizou, inverte a lógica: em vez de usar os instrumentos de regularização para solver a pendência fundiária, usa a pendência fundiária para punir quem habita o imóvel. É uma transferência ilegítima de ônus.[16]

5. PONDERAÇÃO ENTRE DIGNIDADE, ORDEM URBANÍSTICA E PROTEÇÃO AMBIENTAL: A TESE DA ÁREA URBANA CONSOLIDADA

Seria equivocado tratar a questão como se a ordem urbanística e a proteção ambiental fossem pretextos fáceis de afastar. Não são. O planejamento urbano serve a valores constitucionais legítimos: saneamento básico, segurança das edificações, acesso a serviços de transporte, proteção de áreas frágeis do ponto de vista ambiental. A tensão É real. O problema está na solução que se propõe para ela.

Negar energia ou água a famílias que já habitam o local não resolve nenhum dos problemas urbanísticos identificados. Não desocupa a área. Não remove o risco ambiental. Não regulariza o loteamento. Mantém as pessoas onde estão, mas em condições piores — sem refrigeração para alimentos e medicamentos, sem bombeamento hídrico, sem iluminação. A proteção ambiental efetiva se faz com a adequada aplicação dos inúmeros instrumentos previstos na Lei de Regularização Fundiária, não pela manutenção de casas habitadas sem acesso a serviços essenciais.

A ponderação exigida não é, portanto, entre dignidade e meio ambiente. É entre dignidade e um instrumento de ordenação urbanística que não serve ao fim declarado. Quando o instrumento não alcança sua finalidade e apenas aprofunda a exclusão social, ele não supera o teste da proporcionalidade em nenhuma de suas três dimensões: não é adequado (não remove a irregularidade), não é necessário (há outros instrumentos de ordenação que não passam pela privação de serviço essencial) e é desproporcional em sentido estrito (o custo imposto à dignidade é muito maior que o benefício urbanístico obtido).

A jurisprudência desenvolveu um critério operacional para equacionar essa tensão: a tese da *área urbana consolidada*. Quando a ocupação é irreversível na prática — ruas abertas, serviços públicos parcialmente implantados, construções vizinhas há décadas servidas pela utilidade —, a proteção ambiental que se faria por demolição tornou-se inviável ou desproporcionalmente gravosa. Nesse cenário, o óbice ambiental ou urbanístico perde sua força impeditiva porque a situação de fato já foi conformada. O que resta é a escolha entre manter as pessoas em subcondições de habitabilidade ou integrá-las ao sistema formal de fornecimento de serviços.

O acórdão da 5ª Câmara de Direito Público do TJSC — relatado pelo Des. Hélio do Valle Pereira na Apelação n. 5009038-31.2020.8.24.0090 — sistematiza esse *standard* com clareza que raramente se encontra na jurisprudência sobre o tema. Lá se lê, com palavras que merecem ser enfrentadas diretamente:[\[17\]](#)

“Ricos não tem esses problemas e sempre terão acesso a utilidade. Pobres viverão de gatos. O loteador aventureiro já desapareceu e embolsou o valor das cessões de posse. A proteção ambiental verdadeira, em casos como o presente, se faz por demolições do que seja irregular, não se mantendo as casas (casas de gente) sem água ou energia elétrica. Mais ainda, faz-se prioritariamente quando surge o loteamento irregular, não quando, abertas ruas, criado amplo acesso a serviços públicos, escolhem-se alguns moradores para ficar alijados da dignidade.”

A dimensão de classe do problema está explicitada ali com honestidade que a linguagem técnica habitualmente evita. A irregularidade fundiária não é distribuída aleatoriamente na população: ela concentra-se em populações de baixa renda, que habitam o que conseguem habitar, onde conseguem habitar. Negar-lhes serviço essencial sob fundamento da irregularidade é sancionar a pobreza, não a clandestinidade. É punir o ocupante pelo fracasso histórico do Estado em prover habitação regular acessível e em promover a regularização fundiária dos assentamentos existentes.

O TJPR chegou à conclusão idêntica na Apelação Cível n. 0000963-42.2023.8.16.0014, em contexto ainda mais difícil: loteamento irregular em zona rural. O relator aplicou a RN ANEEL n. 1.000/2021 e utilizou argumento processualmente elegante — a própria concessionária reconheceu, na contestação, a viabilidade técnica da ligação sem necessidade de obras. O óbice não era técnico nem ambiental: era exclusivamente formal. E o formal cede diante do constitucional e do convencional.[\[18\]](#)

A tese da área urbana consolidada não é cláusula aberta para afastar todo e qualquer óbice ambiental. Há situações em que a proteção ambiental prevalece — especialmente quando a área ainda não foi irreversivelmente ocupada, quando há risco concreto de deslizamento ou inundação, ou quando o fornecimento do serviço funcionaria como indutor de novas ocupações em áreas frágeis. A ponderação é casuística. O que não é admissível é transformar o óbice fundiário em regra geral de privação de serviço, aplicada sem considerar o grau de consolidação da ocupação, a

vulnerabilidade dos moradores e a ausência de alternativas habitacionais.[\[19\]](#)

6. CONCLUSÕES

1. O fornecimento de energia elétrica e o abastecimento de água são serviços públicos essenciais cujo regime constitucional impõe universalização. A generalidade é atributo do serviço adequado nos termos da Lei n. 8.987/1995 e decorrência direta da dignidade da pessoa humana e do direito à moradia inscritos na Constituição Federal. A irregularidade fundiária do imóvel não afasta a condição de usuário nem suprime a necessidade do serviço.

2. O arcabouço normativo internacional é denso e convergente. O PIDESC (arts. 11 e 12), os Comentários Gerais n. 4 e 15 do CDESC, o Protocolo de *San Salvador* (arts. 11 e 12), a CADH (art. 26) e a Resolução ONU 64/292/2010 reconhecem o acesso à infraestrutura básica e à água como direitos humanos autônomos e justicáveis. O Comentário Geral n. 15 veda expressamente a discriminação no acesso a água por razão de situação fundiária do imóvel. O Protocolo de *San Salvador* — muitas vezes ignorado nas peças brasileiras — consagra diretamente o direito a “*serviços públicos básicos*” como direito convencional vinculante.

3. O caso *Lakha Honhat vs. Argentina* (Corte IDH, 2020) consolidou a justiciabilidade autônoma do direito à água a partir do art. 26 da CADH, impondo aos Estados dever de atenção especial a grupos que “*tradicionalmente tiveram dificuldades para exercer este direito*” — expressão que alcança, com precisão, as populações de assentamentos informais. A omissão estatal que compromete esse acesso configura violação convencional sujeita a controle de convencionalidade pelos juízes e tribunais brasileiros.

4. A relação de fornecimento de serviço público é obrigação *Propter personam*, não *Propter rem*. A irregularidade fundiária é circunstância do imóvel, não do usuário. Condicionar o serviço à regularidade do imóvel é transpor indevidamente uma questão de direito das coisas para uma relação jurídica de natureza pessoal, impondo ao ocupante as consequências de uma irregularidade que o próprio poder público não equacionou.

5. No campo específico da energia elétrica, o argumento constitucional se reforça pelo regulatório. A competência é privativa da União. A RN ANEEL n. 1.000/2021 autoriza expressamente a conexão temporária em assentamentos irregulares de baixa renda. O STF, na ADPF 452 (2020) e na ADI 7.866/RS (2026), consolidou que estados e municípios não podem criar condicionantes ao fornecimento de energia que contrariem a regulação federal. O óbice fundiário municipal é inconstitucional por duas razões independentes: viola a dignidade do usuário e invade a competência da União.

6. A ponderação entre dignidade, ordem urbanística e proteção ambiental se resolve pela proporcionalidade. A negativa de serviço essencial não é instrumento adequado nem necessário de ordenação urbanística: não remove a irregularidade, não desocupa a área, não restaura o ambiente. A proteção ambiental efetiva realiza-se pelos instrumentos próprios de regularização fundiária — não pela privação de condições mínimas de existência digna.

7. A tese da área urbana consolidada fornece o critério operacional para a solução: onde a ocupação é irreversível na prática, o óbice urbanístico perde força impeditiva e a ligação deve ser determinada, ainda que em caráter provisório. O argumento de classe não pode ser ignorado: irregularidade fundiária não é distribuída aleatoriamente. Concentra-se nos estratos mais pobres. Sancionar a ocupação pela privação de energia e água é sancionar a pobreza. O direito constitucional e convencional, lido com seriedade, não admite essa conclusão.

REFERÊNCIAS

BARCELLOS, Ana Paula de. *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais: o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Brasília, 1992.

BRASIL. Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica). Brasília, 1992.

BRASIL. Decreto n. 3.321, de 31 de dezembro de 1999. Promulga o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador). Brasília, 1999.

BRASIL. Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos. Brasília, 1995.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Brasília, 2001.

BRASIL. Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, 2017.

BRASIL. Agência Nacional de Energia Elétrica. Resolução Normativa n. 1.000, de 7 de dezembro de 2021. Brasília, 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 452. Rel. Min. Cármen Lúcia. Plenário, sessão virtual de 17 a 24 abr. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.866/RS. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Plenário, sessão virtual finalizada em 22 mai. 2026, unanimidade.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Apelação n. 5009038-31.2020.8.24.0090. Rel. Des. Hélio do Valle Pereira. 5ª Câmara de Direito Público, j. 30 mai. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Apelação Cível n. 0000963-42.2023.8.16.0014. Rel. Des. Subst. Anderson Ricardo Fogaça. 5ª Câmara Cível, j. 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) vs. Argentina.

Sentença de 6 de fevereiro de 2020, Série C, n. 400. San Jose: Corte IDH, 2020.

GUERREIRO FILHO, Evaldo José. A política urbana disciplinada na Constituição Brasileira à luz do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 11 da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário Geral n. 4: O Direito à Moradia Adequada (art. 11.1 do PIDESC). Genebra: ONU, 1991.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário Geral n. 15: O Direito à Água (arts. 11 e 12 do PIDESC). Genebra: ONU, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Resolução 64/292, de 28 de julho de 2010. O direito humano a água potável e ao saneamento. Nova York: ONU, 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Nova York, 1966. Ratificado pelo Brasil pelo Decreto n. 591/1992.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Protocolo Adicional a Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador). San Salvador, 1988. Promulgado no Brasil pelo Decreto n. 3.321/1999.

RAMOS, André de Carvalho. Curso de direitos humanos. 13. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2026.

TORRES, Ricardo Lobo. O Direito ao Mínimo Existencial. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

[1]CF/1988, art. 21, XII, b) (competência da União para explorar os serviços e instalações de energia elétrica) e art. 22, IV (competência privativa para legislar sobre energia). Para os serviços de água e saneamento, a competência normativa é dos municípios e estados, mas os parâmetros constitucionais de universalização e as normas gerais federais incidem com igual força.

[2]Lei n. 8.987/1995, art. 6º, seção 1 e 2. A generalidade — prestação a todos os usuários, sem discriminação — é atributo do serviço adequado e decorrência direta do princípio da universalização dos serviços públicos, que vincula concessionárias e o próprio poder público concedente.

[3]CF/1988, art. 6º: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção a maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” A Emenda Constitucional n. 26/2000 inseriu a moradia no rol; a EC n. 90/2015 inseriu o transporte. O saneamento básico e a energia elétrica, embora não mencionados expressamente, integram o conteúdo do direito à moradia adequada e do mínimo existencial por interpretação sistemática.

[4]Resolução Normativa ANEEL n. 1.000/2021, art. 495, VIII, que autoriza conexão temporária em assentamentos irregulares ocupados predominantemente por população de baixa renda. O art. 228, § 2, determina que a distribuidora deve instalar equipamentos de medição para cada família que resida em habitações multifamiliares regulares ou irregulares de baixa renda, exceto quando não for tecnicamente viável.

[5]STF, ADPF 452, Rel. Min. Cármen Lúcia, Plenário, sessão virtual de 17 a 24 abr. 2020. A Corte declarou inconstitucionais dispositivos da Lei Municipal n. 7.015/2015 de Jaraguá do Sul/SC que estabeleciam condicionantes ao fornecimento de energia elétrica a pretexto de regular o desenvolvimento urbano municipal. Fundamento: ao criar essas condicionantes, o regulador municipal exorbitou de sua

competência, invadindo a competência privativa da União para legislar sobre energia elétrica (CF/1988, arts. 21, XII, b, e 22, IV).

[6]PIDESC, art. 11, §1º: *“Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive a alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito [...]”* O Brasil ratificou o PIDESC pelo Decreto n. 591, de 6 de julho de 1992. Embora não aprovado pelo rito qualificado do art. 5º, §3º, da CF/1988, o Pacto integra o bloco de constitucionalidade como norma supralegal, nos termos da jurisprudência do STF fixada no RE 466.343 (Rel. Min. Cezar Peluso, 2008).

[7]ONU. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário Geral n. 4: O Direito à Moradia Adequada (art. 11.1 do Pacto). Genebra, 1991. Item 8(b): a moradia adequada deve incluir acesso a *“energia para cozinhar, aquecimento e iluminação, instalações sanitárias e de lavagem, de armazenamento de alimentos, de eliminação de resíduos, de drenagem do local e a serviços de emergência”*.

[8]ONU. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Comentário Geral n. 15: O Direito à Água (arts. 11 e 12 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais). Genebra, 2002. Item 2: *“O direito humano a água atribui a todos água suficiente, segura, aceitável, fisicamente acessível e a um custo razoável para usos pessoais e domésticos.”* Item 16: os Estados têm obrigações de respeitar (não restringir o acesso existente), proteger (evitar que terceiros interfiram) e implementar (adotar medidas positivas para a realização do direito). Item 16(c): o Estado não pode *“discriminar indivíduos ou grupos ao acesso a água e a serviços de saneamento em razão de sua condição de habitação ou situação fundiária”*.

[9]ONU. Assembleia Geral. Resolução 64/292, de 28 de julho de 2010: *“O direito à água potável e ao saneamento é um direito humano essencial para o pleno gozo da vida e todos os direitos humanos.”* A Resolução complementa o Comentário Geral

n. 15/2002 ao reconhecer formalmente o direito à água como direito humano autônomo no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas.

[10]CADH, art. 26: *“Os Estados Partes comprometem-se a adotar providencias, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.”* O Brasil promulgou a CADH pelo Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992.

[11]Protocolo Adicional a Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), concluído em 17 de novembro de 1988, em vigor no Brasil desde 16 de novembro de 1999, promulgado pelo Decreto n. 3.321, de 31 de dezembro de 1999. Art. 11: *“Toda pessoa tem o direito de viver em meio ambiente sadio e a contar com os serviços públicos básicos.”* Art. 12: *“Toda pessoa tem direito a uma nutrição adequada que assegure a possibilidade de gozar do mais alto nível de desenvolvimento físico, emocional e intelectual.”*

[12]Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) vs. Argentina. Sentença de 6 de fevereiro de 2020, Série C, n. 400. Foi a primeira vez que a Corte IDH reconheceu, em caso contencioso, o direito à água de forma autônoma a partir do art. 26 da CADH. A Corte concluiu que a Argentina era internacionalmente responsável pela violação dos direitos à propriedade comunitária indígena, identidade cultural, meio ambiente sadio, alimentação e água das comunidades. O tribunal concorda com o CDESC que os Estados *“devem dar atenção especial aos indivíduos e grupos que tradicionalmente tiveram dificuldades para exercer este direito”*, incluindo populações vulneráveis em assentamentos informais.

[13]A obrigação tripartite do Comentário Geral n. 15 (respeitar, proteger, implementar) tem correspondência direta no art. 26 da CADH, que impõe aos Estados Partes o compromisso de “*conseguir progressivamente a plena efetividade*” dos direitos econômicos, sociais e culturais. A Corte IDH, em Lhaka Honhat, operacionalizou esse compromisso para o direito à água ao determinar medidas concretas de acesso ao serviço, reconhecendo que a omissão estatal viola diretamente o art. 26 da Convenção.

[14]A distinção entre obrigações *propter rem* e *propter personam* tem origem no direito romano e é amplamente empregada no direito civil pátrio. Propter rem designa obrigações que aderem a coisa e se transferem com ela ao novo titular; propter personam designa obrigações que nascem em razão da pessoa que utiliza o bem ou serviço, independentemente da situação jurídica do imóvel.

[15]O STJ tem aplicado esse raciocínio com consistência em matéria de fornecimento de energia elétrica: a concessionária não pode recusar o serviço ao usuário atual com fundamento em débitos de titulares anteriores, porque a obrigação de pagamento é pessoal, não real. O mesmo princípio se estende a irregularidade fundiária: ela é atributo do imóvel, não do usuário, e não se comunica à relação de serviço público.

[16]Lei n. 13.465/2017, que disciplinou a Regularização Fundiária Urbana (REURB) e rural, criando os instrumentos de Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S) e de Interesse Específico (REURB-E). Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), arts. 9 a 14 (usucapião especial urbana) e arts. 15 a 20 (concessão de uso especial para fins de moradia). A existência desse aparato normativo robusto de regularização reforça a conclusão de que a irregularidade fundiária é problema a ser solucionado pelo Poder Público, não ônus a ser transferido ao morador sob a forma de privação de serviço essencial.

17 SERVIÇO PÚBLICO - FORNECIMENTO DE ÁGUA - RESIDÊNCIA ESTABELECIDADA EM OCUPAÇÃO URBANA CONSOLIDADA - CONSTRUÇÕES VIZINHAS SERVIDAS DA UTILIDADE - ISONOMIA - DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA - DIREITO À MORADIA - APROXIMAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS COM O DIREITO URBANÍSTICO -PROTEÇÃO AMBIENTAL, ADEMAIS, QUE NO CASO SE FARIA POR DEMOLIÇÃO - RECURSO DESPROVIDO. 1. O abastecimento de água é serviço público essencial. Promove a dignidade humana. Recusá-lo é um vaticínio de inferioridade social. É especialmente censurar a pobreza, aqueles que vivem nas beiradas dos núcleos urbanos, no limite da proscricção. *“Há uma aproximação evidente do direito urbanístico com os direitos humanos, já que a implementação do primeiro busca a realização do segundo”* (Evaldo José Guerreiro Filho). 2. Nenhum valor é absoluto, mesmo os constitucionais. O objetivo é obter uma harmonização quando haja tensão. O urbanismo vela por diversos postulados importantes (o saneamento básico, a segurança, o transporte, as comunicações e assim por diante). Mas a dignidade, a moradia e o mínimo existencial são postulados superiores. O anseio será por fornecer o acesso à água a todos, perseguindo-se a associação com o planejamento urbano. Não é justo que se censurem os humildes porque existe um desamparo quanto ao acesso a lotes regulares. 3. A jurisprudência doméstica tem, de fato, adotado um posicionamento restritivo quanto ao fornecimento dos serviços públicos aqui buscados nos casos de ocupações irregulares - nega-se, por regra, a ligação quando o imóvel do particular não conta com as autorizações necessárias do Poder Público para edificação ou se situa em espaços protegidos (no clássico exemplo, porque de fato muito comum nesta Corte, da construção em APP) -, mas em situações excepcionas é feita mitigação dessa compreensão, notadamente em hipóteses de evidente zona urbana consolidada . A Lei 10.384/2018, do Município de Florianópolis, foi liberal, propiciando o mais fácil acesso à energia elétrica e deve ser vista com simpatia, aplicando-se, inclusive, por analogia quanto à autorização para ampliação da rede de abastecimento de água. 4. Não se deve admitir a ocupação humana em áreas de proteção ambiental. Mas é farisaico, espriadas residências por local que deveria ter sido imunizado, vedar o acesso à água, sempre sancionando aqueles que adquirem o que lhes é possível.

Ricos não têm esses problemas e sempre terão acesso à utilidade. Pobres viverão de gatos. O loteador aventureiro já desapareceu e embolsou o valor das cessões de posse. A proteção ambiental verdadeira, em casos como o presente, se faz por demolições do que seja irregular, não se mantendo as casas (casas de gente) sem água ou energia elétrica (ou energia elétrica regular, não por puxadinhos). Mais ainda, faz-se prioritariamente quando surge o loteamento irregular, não quando, abertas ruas, criado amplo acesso a serviços públicos, escolhem-se alguns moradores para ficar aliados, repete-se o termo, da dignidade. Situação muito excepcional que impõe a aplicação sincera do princípio da proporcionalidade. 5. Recurso provido para julgar procedente o pedido, determinando-se que o Município de Florianópolis forneça autorização necessária à execução dos serviços essenciais de abastecimento de água e tratamento de esgoto. (TJ-SC - ApCiv: 50090383120208240090 SC, Relator.: HÉLIO DO VALLE PEREIRA, Data de Julgamento: 30/05/2023, 5ª Câmara de Direito Público).

[18]TJPR, 5ª Câmara Cível, Apelação Cível n. 0000963-42.2023.8.16.0014, Rel. Des. Subst. Anderson Ricardo Fogaça, em substituição ao Des. Fabio Luís Franco, j. 2024. A RN ANEEL n. 1.000/2021 foi aplicada em conjunto com a Lei n. 8.987/1995 para reformar sentença de improcedência que se baseava na irregularidade do loteamento em zona rural, com fundamento adicional no reconhecimento pela própria concessionária da viabilidade técnica da ligação.

[19]CF/1988, art. 225, caput. A jurisprudência é firme no sentido de que a proteção ambiental constitui dever do Estado e da coletividade, mas não pode ser instrumentalizada para manter populações vulneráveis em condição de subcidadania. A demolição de construções irregulares em APP é medida de proteção ambiental efetiva; a negativa de acesso a serviços essenciais para quem já habita o local não remove o dano ambiental e apenas aprofunda a vulnerabilidade social.