

CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR E SUA REPERCUSSÃO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS: APLICAÇÃO DO CDC AOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Fernando Vieira de Almeida ¹

ORCID: 0009-0009-9632-6139

RESUMO

A presente pesquisa visa demonstrar as situações em que é possível a aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos Serviços Públicos prestados pelo Estado para a sociedade. Busca-se delimitar as situações em que o Estado preencherá os requisitos para ser considerado fornecedor à luz do CDC. Para tanto, é preciso tratar acerca dos conceitos de serviços públicos, classificações, princípios que norteiam o fornecimento e a forma como são prestados para se compreender aplicabilidade. Necessário versar sobre as relações de consumo, com ênfase na figura do consumidor e sua vulnerabilidade, além de um breve estudo sobre o fornecedor de serviços. Por fim, combinando essas conceituações, buscar-se-á compreender as situações em que o usuário estará protegido pelo CDC contra quaisquer atos que possam configurar como vício do serviço prestado, chegando à conclusão que a aplicação do CDC aos serviços públicos não é regra, mas uma possibilidade desde que analisado o caso concreto e constatado que foram atendidos certos requisitos para configuração de relação de consumo.

Palavras-chave

Serviços públicos; Relação de consumo; Administração pública; Vulnerabilidade; Código de defesa do consumidor.

CONSUMER PROTECTION CODE AND ITS REPERCUSSION ON PUBLIC SERVICES: APPLICATION OF THE CDC TO PUBLIC SERVICES

ABSTRACT

The present research aims to demonstrate the situations in which the Consumer Protection Code can be applied to Public Services provided by the State to society. The goal is to define the situations in which the State meets the requirements to be considered a supplier under the Consumer Protection Code. To do so, it is necessary to address the concepts of public services, classifications, principles that guide the provision of services, and the manner in which they are provided to understand their applicability. It is necessary to discuss consumer relationships, with an emphasis on the consumer and their vulnerability, as well as provide a brief study on service providers. Finally, by combining these concepts, we will seek to understand the situations in which the user is protected by the Consumer Protection Code against any acts that may be considered defects in the provided service. We will conclude that the application of the Consumer Protection Code to public services is not a rule but a possibility, provided that the specific case is analyzed and certain requirements for the establishment of a consumer relationship are met.

Keywords

Public services; Consumer relationship; Public administration; Vulnerability; Consumer protection code.

Submetido em: 16/06/2023 – Aprovado em: 14/08/2023 – Publicado em: 14/08/2023

¹ Bacharel em Direito epl Centro Universitário de Brasília - UniCEUB. Brasília-DF, fernando@ceav.com.br



1 INTRODUÇÃO

O Código de Defesa do Consumidor surgiu para cumprir uma exigência constitucional, de modo a regular as relações formadas no mercado de consumo, atendendo, assim, as garantias e direitos constitucionais.

Isso se deu devido ao fato de o desenvolvimento do mercado de oferta e procura de produtos e serviços estar acompanhado de muito litígio, em razão do descontentamento do consumidor com o produto ou serviço adquirido, seja por defeito ou má prestação.

O código buscou ser bem abrangente, ao passo que não incluiu apenas as relações entre particulares, mas também englobou situações em que a Administração Pública figura como uma das partes.

Assim, os serviços públicos foram disciplinados em diversos dispositivos da Lei Consumerista, resguardando, por consequência, os direitos dos usuários de serviços públicos prestados pelo Estado. Os art. 3º, 4º, VIII, 6º, X e 22, caput, do CDC tratam sobre esta modalidade de serviço, deixando claro que estão regidos sobre a proteção do consumidor.

Os primeiros dispositivos (3º, 4º, VIII e 6º, X) dispõem que as pessoas jurídicas de direito público prestadoras de serviço público poderão ser enquadradas como fornecedoras à luz do Código e determinam como direito básico do consumidor a adequada e eficaz prestação desses serviços, sendo princípio da Política Nacional de Relações de Consumo a busca pela melhoria dos serviços públicos.

O art. 22, por seu turno, faz alusão mais direta, impondo que os órgãos da administração que prestem serviços públicos, o façam de maneira adequada, eficiente, segura e contínua quanto aos serviços tidos como essenciais.

Os dispositivos citados, porém, não deixam claro o grau e profundidade de abrangência e incidência da norma consumerista aos serviços públicos, de modo que o presente trabalho busca esmiuçar de forma pontual as possibilidades de aplicação do CDC aos Serviços Públicos, bem como de que forma ocorre essa interferência.

No primeiro capítulo abordar-se-á o conceito e as especificidades do serviço público, em sentido estrito. Ademais, será objeto de análise os princípios que regem essa categoria de serviços, aos quais o fornecedor deve estrita observância. Ressalta-se que, os princípios da eficiência e da continuidade serão objeto de análise mais detalhada, de modo a clarear as hipóteses em que será possível a interrupção do serviço público.

Este capítulo tratará, ainda, sobre as classificações dos serviços públicos, no que diz respeito a sua forma de prestação e a sua destinação. A compreensão de tais quesitos é deveras importante para que se possa começar a afunilar o tema para análise da aplicação da Lei do Consumidor aos serviços prestados pelo Estado.

Por fim, passa-se a análise quanto à forma de contraprestação paga pelo usuário para o serviço além do regime e formato em que o Estado autoriza um terceiro a prestar o serviço de sua titularidade.

O segundo capítulo do trabalho se destina a pormenorizar os requisitos da relação de consumo. Para tanto, versará sobre a figura do consumidor e sua vulnerabilidade frente ao fornecedor, o que faz com que esse necessite de maior apoio protetivo.

De mesmo modo, tratará sobre as diferentes acepções sobre destinatário final do produto ou serviço. A figura do fornecedor também será debatida, de forma a esclarecer os requisitos configuradores dessa parte na relação.

O terceiro e último capítulo, por sua vez, faz a correlação entre o primeiro e o segundo capítulo, a fim de esclarecer se é possível a aplicação do Código de Defesa do Consumidor quando da prestação de serviços públicos, levando em consideração que estes não devem ser interpretados de maneira ampla, pois sua classificação e o tipo de remuneração são divisores de águas no que concerne a possibilidade de incidência ou não da Lei 8.078/90 a esses casos.

Cumprе ressaltar que a conclusão a respeito da hipótese de aplicabilidade ou não do Código Consumerista na prestação de serviços públicos somente se faz possível com a análise da jurisprudência pátria a respeito do tema, bem como com o cotejo dos tipos de serviços públicos e da destinação aos usuários, assim como da possibilidade de interrupção, em direta afronta ao princípio da continuidade.

2 SERVIÇO PÚBLICO

Muito vai se falar no presente trabalho sobre o interesse público como fator de observância obrigatório na prestação dos serviços públicos. Como uma das principais atribuições do Estado, o fornecimento de serviço público é tópico central para a temática desta pesquisa, visto que se busca abordar a incidência do CDC a esta modalidade de atividade. Inicialmente, deixa-se claro que a própria lei consumerista, em seu art. 3º, caput, é certa ao indicar que a pessoa jurídica de direito público, o Estado, pode ser enquadrado como fornecedor à luz daquela lei. Contudo, como se verá em detalhes adiante, há restrições para aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos serviços prestados pela Administração Pública.

Mas afinal, qual a melhor definição de serviço público?

2.1 Conceito

Primordialmente, cumprе ressaltar que não há unanimidade a respeito da conceituação de Serviço Público. Assim, para melhor compreensão da temática abordada, este trabalho se baseará na definição mais aceita pela doutrina, excluindo deste conceito as atividades legislativas e jurisdicionais, com foco somente nas administrativas. Isto é, os serviços públicos pura e simplesmente, onde entende-se que se trata de uma atividade estruturada para atender um número indeterminado de pessoas, e que se sujeita a uma série de requisitos específicos de desempenho. (AGUILLAR, 2011).

Em sentido amplo, serviço público é toda atividade que o Estado presta, independente da sua titularidade exclusiva, voltada para atender os interesses dos cidadãos, de forma a fazer valer os direitos conferidos pela Constituição de 1988. (OLIVEIRA, 2009). Nesse sentido Justen Filho (2008, p. 727) expõe: “A atividade de serviço público é um instrumento de satisfação direta e imediata dos direitos fundamentais, relacionados à dignidade humana. O serviço público existe porque os direitos fundamentais não podem deixar de ser satisfeitos.”

Em suma, os serviços públicos são voltados para atender os interesses do público em geral, de modo que o Estado possa garantir à população o acesso a serviços básicos para que, assim, tenha uma vida digna.

Essa concepção traz consigo três elementos identificadores: o subjetivo, o material e o formal, os quais passarão a ser debatidos a seguir. (DI PIETRO, 2014).

O elemento subjetivo tem como característica a titularidade do serviço público. Conforme expresso no art. 175 da Constituição Federal de 1988, o quesito subjetivo relaciona-se à missão do Poder Público em prestar serviço para a população, seja de forma direta ou sob regime de concessão ou permissão, de sorte que é para a população, em seu proveito e interesse que o serviço existe. (MELLO, 2010).

O elemento material, por seu turno, desenvolve a ideia de serviço público como uma atividade que corresponda aos interesses da coletividade, de modo que o constituinte, em razão de uma avaliação em determinado momento histórico, entendeu que o Estado deveria, para cumprir suas funções constitucionais, tomar a atividade como sua. (ARAGÃO, 2013). Mello (2010, p. 695) assim pondera:

Justamente pelo relevo que lhes atribui, o Estado considera de seu dever assumi-las como pertinente a si próprio (mesmo que sem exclusividade) e, em consequência, exatamente por isto, as coloca sob uma disciplina peculiar instaurada para resguardo dos interesses nelas encarnados: aquela disciplina que naturalmente corresponde ao próprio Estado, isto é, uma disciplina de Direito Público.

Por esse entendimento, pode-se dizer que o serviço precisa ser útil para atender as necessidades públicas, ou seja, da população. Isso porque o Estado só tomaria a titularidade de serviços considerados primordiais para a sociedade.

Por fim, a razão do elemento formal é voltada às formalidades que devem ser cumpridas, tal como a característica que impõe que o serviço público deve ser submetido ao regime jurídico de direito público. Isto quer dizer que, mesmo que um particular preste o serviço de titularidade do Estado, através de concessão deste, tal contrato será regido por normas de direito público. (OLIVEIRA, 2017).

Serviços Públicos, como o próprio nome sugere, remete àquilo que é comum e pertence a todos, àquilo que é do povo. Logo, são atividades de titularidade estatal fornecidas pelos órgãos públicos, direta ou indiretamente, cuja finalidade visa atender necessidades

fundamentais da coletividade, as quais são assumidas pelo Estado em razão da substancial importância de tais serviços para vida das pessoas, seus administrados. Dentre alguns serviços, pode-se citar serviços básicos como transporte coletivo, fornecimento de energia elétrica, água potável, telefonia, calçamento, iluminação de praças e vias públicas, entre outros, que se enquadram no conceito de serviço público.

Assim, exaurido o tema quanto a conceituação dos Serviços Públicos, passa-se ao exame dos princípios básicos que os regem.

2.2 Princípios

Além dos elementos abordados no tópico anterior, há, ainda, os princípios inerentes ao regime jurídico dos Serviços Públicos, assim como classificações importantes para melhor compreensão acerca da presente discussão.

Segundo a doutrina majoritária, os princípios da continuidade, da eficiência, universalidade, da modicidade, da mutabilidade e o da igualdade dos usuários regem esse tipo de atividade.⁹¹⁰¹¹ Entretanto, como bem explanado por Alexandre Aragão, quando se fala em serviço público, deve-se ter como base o princípio universal e constitucional da dignidade da pessoa humana, sob o prisma de que “o Estado deverá ter como meta permanente a proteção, promoção e realização concreta de uma vida com dignidade para todos.” (ARAGÃO, 2013, p. 128).

Em síntese, como é obrigação do Estado prestar serviços básicos para a população, que estes sejam pautados pela qualidade mínima para dar aos administrados a dignidade que a constituição lhes confere através dos princípios fundamentais nela elencados, em especial relevo o citado princípio da dignidade da pessoa humana.

A saber, dois dispositivos legais abarcam tais princípios: O art. 6º, § 1º da Lei 8.987/1995 estipula como serviço adequado aquele que corresponde às condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade (ou universalidade), cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. (BRASIL, 1995).

Estão, também, disciplinados no art. 22 do Código de Defesa do Consumidor, onde consta a imposição para os que prestam serviços públicos, que prestem serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos, isto em decorrência do princípio da continuidade, o qual será abordado mais adiante. (BRASIL, 1990).

Primeiramente, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988 - art. 37, *caput*, os serviços públicos devem obediência ao princípio da eficiência. Tal princípio determina que a prestação de serviço deva objetivar a “extração do maior número possível de efeitos positivos ao administrado”. O princípio é básico na prestação dos serviços públicos. Ora, os serviços devem ser prestados de forma eficaz, atendendo as reais necessidades da sociedade de forma satisfatória, dada sua importância. (NUNES, 2015).

Aqui, vale destacar, mais uma vez, a extensão dos efeitos do princípio da dignidade da pessoa humana, onde a amplitude de sua interpretação se estenderá aos demais princípios próprios dos serviços públicos, eis que tal condição se aplica a todas as atividades estatais.

Neste sentido, cabe destacar que o judiciário tem trabalhado para garantir a eficiência na prestação dos serviços públicos. Sobre o tema em comento, em 25 de maio de 2017, o Tribunal Pleno do Estado do Espírito Santo, denegou a segurança para impetrante que pretendia a cumulação de cargos. O tribunal entendeu que, no caso, a acumulação de cargos poderia gerar ineficiência laboral do trabalhador, conforme ementa a seguir:

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 0000870-56.2017.8.08.0000 IMPETRANTE: JOSÉ GOES BARCELOS AUTORIDADES COATORAS: GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, SECRETÁRIO DE GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E CORREGEDOR GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO RELATOR: DES. CARLOS SIMÕES FONSECA EMENTA MANDADO DE SEGURANÇA — ACUMULAÇÃO DE CARGOS PÚBLICOS NA ÁREA DA SAÚDE — LIMITAÇÃO DE CARGA HORÁRIA — POSSIBILIDADE — PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA DO SERVIÇO PÚBLICO — PRESERVAÇÃO DA SAÚDE DO SERVIDOR — SEGURANÇA DENEGADA.1. Revela-se coerente o limite de 65 (sessenta e cinco) horas semanais fixado pelo Decreto Estadual nº 2.742-R/2011, levando-se em consideração que a acumulação de cargos públicos constitui exceção, devendo ser interpretada de forma restritiva, **de forma a atender ao princípio constitucional da eficiência, na medida em que o profissional da área de saúde precisa estar em boas condições físicas e mentais para bem exercer as suas atribuições, o que certamente depende de adequado descanso no intervalo entre o final de uma jornada de trabalho e o início da outra, o que é impossível em condições de sobrecarga de trabalho.** 2. Segurança denegada. ACÓRDÃO Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDA o Primeiro Grupo de Câmaras Cíveis Reunidas, na conformidade das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, DENEGAR A SEGURANÇA, nos termos do voto do relator. Vitória (ES), 18 de maio de 2017. DES. PRESIDENTE DES. RELATOR. (grifo nosso). (ESPÍRITO SANTO, 2017)

Atrelado a essa eficiência, o princípio da continuidade alerta para a necessidade da prestação do serviço sem interrupção, em razão da importância da atividade para a população. Em vista que o serviço público é de extrema relevância para atender as necessidades de todos, a princípio, não pode haver paralisação de suas atividades, sob risco de causar grandes transtornos sociais.

Esta necessidade de continuidade do serviço é relativa e só se aplica para alguns serviços, como sugere o final do art. 22 do CDC. São os serviços que se revestem da característica da essencialidade, elemento que será debatido oportunamente.

O princípio da continuidade consiste na prestação ininterrupta do serviço, ou seja, de forma continuada. Todavia, isso não quer dizer que todo serviço público deva ser prestado

em período integral. Isso depende da necessidade que a população apresenta pelo serviço. (OLIVEIRA, 2017).

Ora, a distribuição de energia pública e água potável devem ser, por óbvio, contínuas, de forma que os usuários necessitam de tais serviços permanentemente para atender suas necessidades básicas do dia a dia, sendo, assim, essenciais. Por outro lado, serviços públicos oferecidos pelo Estado como bibliotecas públicas, museus, não precisam ter funcionamento integral, visto que a interrupção de tais serviços não prejudica a vida dos cidadãos, podendo, portanto, terem seu funcionamento relativizado. (OLIVEIRA, 2017).

Da mesma forma que o princípio da eficiência, o princípio da continuidade tem sido objeto de recentes julgados, onde o judiciário se posiciona no sentido de evitar a paralisação de determinados serviços.

ADMINISTRATIVO. CONSTITUCIONAL. REMESSA EX OFFICIO. MANDADO DE SEGURANÇA. DESEMBARAÇO ADUANEIRO. PROCESSO ADMINISTRATIVO. GREVE DE SERVIDORES. LIMINAR SATISFATIVA. NECESSIDADE DE CONFIRMAÇÃO POR SENTENÇA. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO. 1. [...]. 2. Embora o direito de greve se afigure como garantia constitucional, prevista no artigo 37, inciso VII, da Constituição Federal de 1988, não se mostra razoável permitir que a parte impetrante seja prejudicada pelo movimento de greve dos Auditores Fiscais da Receita Federal, considerando-se que a atividade de fiscalização aduaneira e tributação empreendida pelos respectivos servidores tem natureza de serviço público essencial, não sendo, portanto, cabível sua interrupção, sob pena de ofensa ao Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos. 3. Remessa necessária desprovida. (BRASIL, 2017).

Uma vez que o serviço detém a característica da essencialidade, este não poderá, a princípio, ser interrompido, de modo que sua paralisação prejudicaria direitos fundamentais dos usuários, em evidente afronta ao princípio da dignidade da pessoa humana. Contudo, essa compreensão não é soberana.

A Lei 8.987/95 abriu algumas exceções à regra, estipulando que há sim possibilidade de interrupção do serviço essencial, quando, em seu art. 6º expressa, *in verbis*:

[...]

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,

II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade (BRASIL, 1995).

E nesta linha já foi objeto de julgamento no STJ ação a qual definiu-se ser pacificado na corte a possibilidade de interrupção:

AGRAVO REGIMENTAL – FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA –
INTERRUPÇÃO SEM PRÉVIO AVISO — IMPOSSIBILIDADE

—
ILEGALIDADE DO CORTE. 1. **É legítima a interrupção do fornecimento de energia elétrica por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações, hipótese dos autos, ou em face do inadimplemento do usuário; desde que em situação de emergência ou após prévio aviso.** 2. No caso dos autos, o Tribunal de origem deixou claro que o ora agravante não cumpriu a exigência de comunicar, previamente, ao usuário, que suas instalações estavam inadequadas e que ocorreria a interrupção no fornecimento de energia caso tais problemas não fossem sanados. 3. Nesse contexto, configura-se ilegal a interrupção no fornecimento de energia elétrica no caso dos autos. Precedentes. (BRASIL, 2007).

Dando sequência ao estudo dos princípios que regem os serviços públicos, o princípio da mutabilidade estabelece que, em razão do interesse público ser variável no tempo, pode haver mudanças no regime de execução, de forma a atualizar os serviços, com utilização de técnicas oriundas dos avanços tecnológicos, por exemplo. Esse conceito engloba, também, a possibilidade de rescisão unilateral do contrato para atender interesse público. (DI PIETRO, 2014). Neste sentido, Oliveira (2017, p. 378) cita:

[...] as relações entre as concessionárias de serviços públicos e os usuários apresentam peculiaridades quando comparadas às relações privadas, com destaque para o reconhecimento da prerrogativa de alteração unilateral do contrato por parte do Poder concedente.

Em suma, o prestador do serviço público, em obediência ao princípio da mutabilidade, bem como do princípio da eficiência, deve utilizar de meios e métodos para fornecer o melhor serviço possível, sendo, portanto, aceitável alteração no contrato firmado entre Estado concedente e o prestador do serviço concedido, buscando atender satisfatoriamente seus destinatários.

Já o princípio da universalidade preconiza que os serviços devem ser prestados em benefício do maior número possível de beneficiários. Por isso, a universalidade ou, ainda, a generalidade, deve atender a toda sociedade e não apenas a um grupo específico. (OLIVEIRA, 2017).

Associado à universalidade, o princípio da igualdade dos usuários determina uma prestação de serviço sem distinção de caráter pessoal entre os usuários, de modo que não se poderia restringir o acesso aos serviços para sujeitos que seachem em igualdade de condições. (JUSTEN FILHO, 2008).

Todavia, deve haver uma proporcionalidade nessa interpretação. Isto porque, a essência da isonomia [adequabilidade] preconiza que o tratamento deve ser adequado a cada tipo de público. É o que aduz o art. 13 da Lei nº 8.987/95, ao permitir que “as tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários”. (BRASIL, 1995). Este é o caso, por exemplo, dos idosos que tem isenção de tarifa em certos serviços, como transporte público, conforme determinação constitucional contida no art. 230, §2º da CF. (BRASIL, 1988).

Por fim, apesar de haver alguns serviços aparentemente gratuitos, a concessionária prestadora de serviços públicos precisa ser remunerada para que se tenha um equilíbrio econômico-financeiro contratual, do contrário não haveria pretendentes para assumir tal encargo, e por isso não está desautorizada a cobrar por eles. No entanto, os valores cobrados devem ser razoáveis, em obediência ao princípio da modicidade, a seguir estudado.

A modicidade tarifária deriva do já abordado princípio da universalidade, de modo que a modicidade nas tarifas é instrumento para atingir a universalidade de acesso aos serviços. (BATISTA, 2005).

Dessa forma, o princípio da modicidade estabelece que os valores cobrados devam ser razoáveis, de modo que não se torne um obstáculo para o acesso do usuário aos serviços públicos que são oferecidos justamente para ele. Claro que se o serviço for demasiadamente oneroso, parte dos possíveis usuários aos quais se destina não teria condições de arcar com o valor. Neste sentido, pertinente destacar ensinamento de Mello (2010, p. 703):

[...] em um país como o Brasil, no qual a esmagadora maioria do povo vive em estado de pobreza ou miserabilidade, é óbvio que o serviço público, para cumprir sua função jurídica natural, terá de ser remunerado por valores baixos, muitas vezes subsidiados.

Assim, o serviço que é destinado justamente à população em geral, a quem deve desfrutá-lo, não poderia ser economicamente inviável para este público. Tendo isso em vista, a contraprestação pelo serviço prestado deve se basear em valores módicos, que facilitem a utilização dos serviços, cumprindo, por consequência, sua função social.

2.3 Da Classificação dos Serviços Públicos

No que concerne à titularidade dos serviços, estes podem ser classificados como próprios e impróprios. (OLIVEIRA, 2017).

Os serviços próprios são aqueles que o Estado possui a titularidade exclusiva, podendo a execução ser prestada diretamente pelo Poder Público, ou indiretamente, na hipótese de concessão ou permissão. O transporte público é um exemplo desta modalidade de serviços, onde ocorre a prestação indireta. (OLIVEIRA, 2017).

Os impróprios, por outro lado, são aqueles que, apesar de satisfazerem os interesses da sociedade, o Estado não possui a titularidade, nem sequer executa, seja direta ou

indiretamente, mas apenas autoriza, regulamenta e fiscaliza. São atividades prestadas por particulares. (DI PIETRO, 2014). Alguns doutrinadores não consideram sequer esta modalidade como serviço público (DI PIETRO, 2014; OLIVEIRA, 2017).

Relacionado à destinação, os serviços são classificados como *uti singuli e uti universi*. Tal classificação é de extrema valia para a celeuma aqui levantada. Em síntese, os serviços públicos podem atender a um número determinável ou indeterminável de pessoas.

Serviços *uti singuli* são aqueles prestados individual e diretamente a cada cidadão. Isso quer dizer que o serviço, apesar de disponível para a coletividade, é prestado a usuários determináveis, em que se torna possível aferir o que cada um individualmente utilizou do serviço. (DI PIETRO, 2014).

Por este motivo, os serviços *uti singuli* podem ter valores variados de acordo com a utilização de cada indivíduo, não havendo um valor fixo como remuneração pelo serviço prestado. Em vista disso, podem ser remunerados mediante cobrança direta perante os usuários. (AGUILLAR, 2014).

Vejam, a energia elétrica residencial é um exemplo de serviços *uti singuli*. Está disponível para toda sociedade, porém cada usuário paga apenas o que utilizou efetivamente, através de taxa ou tarifa. (OLIVEIRA, 2017).

Aguillar (2014, p. 66) corrobora com tal posicionamento, *in verbis*: “Serviços de fornecimento de água, coleta de esgoto, fornecimento de energia elétrica, gás canalizado são exemplos de serviços *uti singuli*, pois seus usuários são identificados, cadastrados, seu consumo individual é mensurável e sujeito a cobrança mediante taxa ou tarifas”.

Contrariamente, os serviços *uti universi* têm uma abrangência mais ampla, tendo como destinatário toda a população, sendo indeterminada “a parcela do serviço usufruída por cada pessoa”. (OLIVEIRA, 2017, p. 380). São inespecíficos e indivisíveis. Esses são serviços tão essenciais para a sociedade, que são prestados para todos, difusa e indistintamente. Fácil notar que não seria plausível determinar a utilização da iluminação pública por cada cidadão separadamente ou, ainda, o uso do calçamento público por cada um dos usuários.

Assim, segurança pública, saúde, educação pública, pavimentação de ruas e calçadas e a já citada iluminação pública são tipos de serviços *uti universi*, que por ser inviável mensurar a utilização individual por cada usuário, são remunerados de maneira uniforme por meio de impostos. (OLIVEIRA, 2017).

2.4 Remuneração dos Serviços Públicos

Tais institutos relacionados à destinação dos serviços (*uti singuli e uti universi*) diferem-se não somente no que diz respeito às especificidades de utilização dos serviços disponibilizados, como também quanto à forma que esses serviços são remunerados pelos seus usuários/consumidores.

Como demonstrado na análise do princípio da modicidade, é preciso que haja alguma vantagem econômica para que seja viável ao particular se interessar em prestar determinado serviço de titularidade do Estado, por este concedido.

O ponto central da discussão é como o usuário do serviço vai ser caracterizado: contribuinte ou consumidor? Diante de tal questionamento, o que importa para efeitos deste trabalho é a forma como os usuários remuneram tais serviços, se por imposto, taxa ou tarifa. Pois, em síntese, a forma como o serviço é remunerado é requisito crucial para se discutir a possibilidade de aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos serviços públicos fornecidos pelo Estado.

Como já exposto linhas acima, os serviços *uti singuli* são remunerados mediante taxa ou tarifa. Os *uti universi*, por sua vez, são sempre remunerados através de tributos instituídos pelo Estado, visto que a utilização pelos usuários não pode ser individualizada, havendo, portanto, uma cobrança uniforme. Necessário se faz, então, debruçar-se sobre as diferenças entre taxa e tarifa.

O Código Tributário Nacional auxilia nessa análise. Isso porque a primeira diferença entre esses institutos se refere a sua natureza. Assim, o art. 5º do CTN traz em seu bojo que as taxas são espécie de tributo. Logo, têm natureza tributária e devem observância às rígidas normas do CTN no que se refere a criação ou modificação de tributos, tais como o princípio da anterioridade, que veda a cobrança do tributo que tenha sido majorado ou instituído no mesmo exercício financeiro, bem como o princípio da legalidade, que, por seu turno, veda a instituição ou majoração de tributos de outra maneira senão por lei, estando ambos previstos no art. 150 da Carta Magna.

O art. 145, II, da Constituição Federal estabelece a instituição dessa modalidade de tributo, a taxa, para utilização de serviço público específico e divisível. (BRASIL, 1988). Por específico tem-se o serviço que pode ser destacado em unidades autônomas de intervenção, de utilidade, ou de necessidades públicas, enquanto os serviços divisíveis são os suscetíveis de utilização, separadamente, por parte decada um dos seus usuários, conforme o inciso III do art. 77, CTN. (BRASIL, 1966).

Conforme elucida Alexandre Mazza: “Taxas de serviço são cobradas quando o Estado presta ao contribuinte, ou disponibiliza, um serviço público específico e divisível *uti singuli*”. (MAZZA, 2015, p. 133). Os serviços *uti singuli*, então, também são remunerados por uma espécie de tributo, a taxa.

Já em relação às tarifas, o art. 175 da CF, ao cuidar do regime dos serviços públicos, determina que “a lei disporá sobre: III - política tarifária”. (BRASIL, 1988).

Certo é que tanto as taxas quanto as tarifas são aplicáveis aos serviços públicos específicos e divisíveis, denominados *uti singuli*. Contudo, há uma diferença no que concerne à natureza contratual firmada entre usuário e fornecedor, que determina qual tipo se aplica no caso concreto.

Salienta-se que, no Direito Administrativo, é firmado o entendimento que tarifa não é tributo, mas uma contraprestação de natureza administrativa utilizada para remunerar serviços públicos delegados por meio de concessão ou permissão. (MAZZA, 2015).

Neste caso, a remuneração por meio de tarifa tem natureza não tributária, mas sim natureza contratual entre usuário e fornecedor. Isso porque a tarifa não deve obediência aos princípios tributários da legalidade e anterioridade, sendo instituído pelo poder executivo através de ato administrativo e por este regulado.

Um parâmetro utilizado para definição do meio de remuneração é o da forma de utilização pelo usuário, se facultativo ou obrigatório. (OLIVEIRA, 2017).

É facultativo o serviço que o usuário tem condições de decidir se utiliza o serviço ou não e em que medida. Vejamos o serviço de fornecimento de água residencial: o usuário pode utilizar a água colocada à sua disposição ou optar por outro método, como captação da água da chuva, para ter acesso à água. Existe, portanto, a liberdade de escolha por parte do usuário, de modo que a remuneração neste caso é feita mediante pagamento de tarifa, pagando-se apenas e na proporção que se utilizar.

Já o serviço obrigatório não dá margem de liberdade para o usuário decidir se utiliza ou não determinado serviço. São serviços prestados para todos independentemente de um usuário utilizar mais do que outro. São remunerados, neste caso, por taxas. A taxa de coleta de lixo é um exemplo, entendimento inclusive já cristalizado pelo Supremo Tribunal Federal na súmula vinculante nº 19, *in verbis* "A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal" (BRASIL, 2009).

Em síntese, quando o serviço for prestado diretamente pelo Estado, havendo cobrança de contraprestação junto ao usuário a natureza da exigência será de taxa. Isso em razão de se tratar de uma modalidade de tributo, vez que somente pode ser instituída através de lei.

Porém, na hipótese de delegação da prestação do serviço a particulares concessionários ou permissionários, o valor exigido do usuário terá natureza tarifária. (MAZZA, 2015).

E para este segundo caso, somente assim poderia ser, tendo em vista que o particular não pode figurar no polo ativo da relação jurídico-tributária, como sugere o texto do art. 119, CTN: "Sujeito ativo da obrigação é a pessoa jurídica de direito público, titular da competência para exigir o seu cumprimento". (BRASIL, 1966). Logo, somente cabe ao Estado tal tarefa.

Posto isto, os usuários de serviços públicos *uti universo* são considerados usuários-contribuinte. Parcialmente contrário, os serviços públicos *uti singuli* devem ser analisados caso a caso para verificar a possibilidade de o usuário figurar como consumidor, quando a remuneração se dá por tarifa, ou contribuinte, quando feita por taxa.

2.5 Concessão de Serviço Público

Para realizar suas atividades, a Administração Pública celebra contratos com pessoas físicas ou jurídicas, podendo ser regidos sob regime de direito público ou direito privado. A expressão Contratos da Administração é utilizada para compreender todos esses contratos firmados.

Nesse sentido, Cretela Júnior (2002, p. 354) assinala que:

Celebram-se, nesses casos, ou contratos privados, contratos de direito comum, sujeito às regras do direito civil ou comercial, ou, então, contratos públicos, contratos administrativos, submetidos a regras que exorbitam do âmbito do direito comum. Ambos os contratos, contratos da Administração, são, antes de tudo contratos, diferenciando-se, porém, quanto ao regime jurídico a que se submetem.

A essência dos contratos é um acordo entre partes iguais que combinam suas vontades a um objetivo comum, de forma que se obrigam, reciprocamente, a cumprir o que foi avençado. (CARVALHO FILHO, 2010).

A questão é que nem sempre o Estado vai figurar em condição de igualdade com os contratantes:

Contratos celebrados entre a Administração e particulares são diferentes daqueles firmados no âmbito do direito privado. Isso ocorre porque nos contratos celebrados entre particulares vale como regra a disponibilidade da vontade, enquanto que naqueles em que a Administração é parte deve existir a constante busca pela plena realização do interesse público. Essa distinção faz com que as partes do contrato administrativo não sejam colocadas em situação de igualdade. A Administração assume posição de supremacia e pode, por exemplo, modificar ou rescindir unilateralmente o contrato e impor sanções ao particular. (TCU, 2010).

Isso porque o regime jurídico administrativo outorga ao Estado alguns privilégios com vistas a garantir que não ocorra desvio de finalidade e ofensa aos direitos básicos dos cidadãos por parte do prestador. (DI PIETRO, 2014). Os citados privilégios do regime decorrem das chamadas cláusula exorbitantes.

Os contratos administrativos podem ser entendidos como acordos feitos pela Administração, na qualidade de Poder Público, com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para consecução de fins públicos, estando submetida eminentemente ao regime jurídico de direito público. (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2013).

Nesse sentido, cabe esclarecer a importância do texto trazido no art. 6º do CDC, especificamente no inciso X, ao assegurar que são direitos básicos do consumidor, entre outros, a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral. (BRASIL, 1995).

A finalidade pública diz respeito ao fato de que toda a ação da Administração pública deve, necessariamente, se guiar pela busca do melhor interesse da sociedade.

Assim, sendo de responsabilidade do Estado a prestação de serviços públicos, este poderá prestá-lo direta ou indiretamente, neste último caso, mediante concessão ou permissão.

Os contratos de concessão são uma modalidade do gênero contratos administrativos, e são o meio pelo qual a Administração Pública delega ao particular a execução remunerada de serviço ou de obra pública ou lhe cede o uso de um bem público, para que o explore por sua conta e risco, devendo observar o prazo e as condições regulamentares e contratuais. Na prática, isto significou a possibilidade de empresas privadas explorarem serviços públicos. (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2013).

A Constituição Federal dispõe, em seu artigo 175, a possibilidade do Poder Público estabelecer regime de concessão de serviços públicos. Assim, a definição legislativa do conceito de concessão de serviço público foi disposta na Lei nº 8.987/95:

Concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado. (BRASIL, 1995).

Essa modalidade contratual prevê a prestação de serviços públicos que serão revertidos para a sociedade. O particular que contratar com a Administração será beneficiado com a possibilidade de exploração econômica de bens ou de serviços públicos. Além disso, deve ser precedida de licitação, o que explicita a observância aos princípios dos serviços públicos.

A relação jurídica decorrente das relações de consumo é abordada em outro capítulo. Porém, é importante destacar que a lei resguarda e baliza os direitos dos usuários, o que também significa a incidência do Código de Defesa do Consumidor. É o que determina o inciso X do art. 6º da Lei Consumerista, ao dispor:

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:
[...]
X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral. (BRASIL, 1990).

O CDC abrange, em consequência, os serviços prestados por pessoa jurídica de direito público. Conforme disposto no art. 22, os órgãos públicos por si ou suas empresas, concessionárias, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos. Este último em razão do já analisado princípio da continuidade. (BRASIL, 1990).

Quanto às obrigações dos fornecedores de serviços públicos, o art. 22 trazem seu texto a observância aos já explorados princípios dos serviços públicos além da obrigatoriedade de não suspender os serviços essenciais.

Quem optar por prestar atividade de titularidade da Administração Pública, deve prestar serviços eficientes, adequados, seguros e contínuos, em se tratando de serviço público essencial.

3 RELAÇÕES DE CONSUMO

Dando início ao estudo sobre as características das relações consumeristas, vale uma breve exposição sobre o surgimento do CDC. Em seguida, passará a se abordar sobre os elementos que caracterizam tal relação e suas peculiaridades sobo ponto de vista que este trabalho objetiva.

A partir da globalização e intensificação do capitalismo, onde predomina a ideia de uma sociedade altamente consumidora, viu-se, cada vez mais, a necessidade de proteção dirigida a este público (consumidor), promovendo a consolidação dos direitos dos cidadãos e o desenvolvimento econômico e social. (THEODORO JR., 2017).

Isto, pois, é evidente a fragilidade dos consumidores perante a supremacia de conhecimentos técnicos de quem fornece produtos e/ou serviços. Trata-se, portanto, da assimetria de informações por parte do consumidor que causa a preponderância do fornecedor, acarretando em um verdadeiro desequilíbrio na relação de consumo.

Afinal, o Código de Defesa do Consumidor traz a mesma proteção dada ao trabalhador com a promulgação da CLT, pois por estar em posição de hipossuficiência demandava maior proteção frente ao empregador, o que foi alcançado na Consolidação das Leis Trabalhistas.

E foi na Constituição Federal de 1988, precisamente no rol dos direitos fundamentais, que foi concedida a devida atenção ao consumidor ao estabelecer, em seu artigo 5º, XXXII, que o Estado deverá promover, na forma da lei, a defesa do consumidor, (BRASIL, 1988) incumbindo o Congresso Nacional de elaborar o Código de Defesa do Consumidor em até cento e vinte dias contados da promulgação da CF/1988, conforme art. 48 do Ato das Disposições Transitórias. E a partir dessa determinação é que foi promulgada em 1990 a Lei 8.078.

O diploma legal surge, então, para colocar as partes de uma relação de consumo em pé de igualdade. O objetivo não é tutelar os iguais, cuja proteção já é encontrada no Direito Civil, mas justamente tutelar os desiguais, tratando de maneira diferente fornecedor e consumidor com fito de alcançar um equilíbrio na relação formada. (MEDEIROS, 2011).

Trata-se, portanto, de normas de ordem econômica e interesse social, sendo, assim, cogentes e inderrogáveis pela vontade das partes, conforme disposto no art. 170 da CF:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
[...]

V - defesa do consumidor (BRASIL, 1988).

Tem-se, então, a defesa do consumidor como um dos pilares básicos da Constituição de 1988, de observância obrigatória, sendo, por isso, norma principiológica, não podendo ser ignorada.

Em primeiro lugar, para que exista a relação, obviamente deve haver um objeto. Neste sentido, o objeto será um produto ou serviço, sendo produto um bem, enquanto serviço é uma atividade. Nesta pesquisa, o foco será em serviços, mais precisamente nas atividades fornecidas pelo Estado.

Também se faz necessário a existência, por óbvio, de um prestador de serviços e um consumidor, que é quem vai adquirir tal bem ou serviço, ou para quem é adquirido.

Certamente, a figura do consumidor é primordial para caracterização da relação, de forma que é em razão deste que é destinado os serviços e para quem foi elaborada a Lei Consumerista. Razão está pela qual cabe algumas ponderações quanto a esta figura.

Sobretudo, uma das características mais marcantes na figura do consumidor está assentada em sua vulnerabilidade na relação de consumo, conforme reconheço inciso I do art. 4º da Lei Consumerista. (BRASIL, 1990).

A vulnerabilidade do consumidor frente ao fornecedor está ligada a tutela protetiva do CDC, que é destinada ao polo mais fraco da relação de consumo, conforme as ponderações de Soares (*apud* CHAVES, 2015, p. 52): “assim, no âmbito de teoria dos contratos a vulnerabilidade nada mais é do que o reconhecimento jurídico de que um dos contratantes é a parte mais fraca da relação contratual”.

Esta vulnerabilidade se traduz na insuficiência de informações técnicas atinentes ao produto ou serviço adquirido, frente aos conhecimentos que possui o fornecedor. Nesta toada, esse desequilíbrio, no que diz respeito a conhecimentos técnicos específicos, confere ao adquirente uma fragilidade que merece proteção, de modo a conferir segurança à parte mais frágil, balanceando a relação.

Tal instituto (vulnerabilidade) pode ser dividido de três formas: fático, jurídico ou técnico. (MARQUES, 2003). A vulnerabilidade fática é aquela em que diante do parceiro contratual, seja em decorrência do grande poder econômico ou em razão da essencialidade do serviço que presta, o fornecedor acaba impondo, na relação contratual, certa posição de superioridade. (MEDEIROS, 2011).

A vulnerabilidade técnica, se traduz no fato do consumidor não possuir os conhecimentos técnicos específicos sobre o produto ou o serviço, podendo, portanto, ser mais facilmente ludibriado no momento da contratação. (MEDEIROS, 2011). Por fim, a vulnerabilidade jurídica (ou científica) consiste na ausência de conhecimentos jurídicos, econômicos ou ainda de contabilidade sobre o produto e/ou serviço adquirido.

Isto posto, explicitados os principais conceitos atinentes às relações de consumo, passa-se a análise do fornecimento e do consumo de serviços públicos.

3.1 Fornecimento e Consumo de Serviço Público

De acordo com o que já foi tratado no capítulo anterior, o Estado é quem possui a titularidade para prestar os serviços para a sociedade, podendo essa prestação se dar de maneira direta ou através dos concessionários públicos, quando o serviço é delegado para particulares.

Para efeitos do presente trabalho, é mister analisar as características a respeito do fornecimento de serviços públicos, e, para tanto, se faz necessário explicitar breves conceituações acerca dessa figura à luz do Código de Defesa do Consumidor.

Será explorado, adiante, os elementos que caracterizam a figura do consumidor, além da conceituação de fornecedor e suas obrigações na prestação de serviços, bem como da forma como é prestado e sua responsabilidade jurídica.

3.1.1 Consumidor

Em sentido estrito, temos pela fugaz leitura do art. 2º, caput, do CDC, que consumidor é qualquer “pessoa física ou jurídica que adquire produto ou serviço como destinatário final” (BRASIL, 1990). Entretanto, esta conceituação é muito ampla, precisando ser sintetizada. Por isso, a doutrina criou teorias para melhor definição, a serem comentadas sucessivamente.

Há, todavia, previsão de figuras que se equiparam ao consumidor estando, portanto, abrangidas pela Lei Consumerista. São as figuras mencionadas no parágrafo único do art. 2º, passando pelo art. 17 e finalmente o art. 29 do CDC.

Equiparam-se, então, aos consumidores as pessoas que porventura tenham sido vítimas de acidente de consumo, mesmo que não sejam as consumidoras diretas do produto ou serviço contratado. (NUNES, 2018). Em outras palavras, quer dizer que se um carro recém retirado da concessionária explode e causa ferimentos em pessoas que estejam próximas ao evento em razão de estilhaços, estas serão consideradas consumidoras, podendo se valer das garantias da lei consumerista para requerer a responsabilização da concessionária.

Já o art. 29, por seu turno, trata do consumidor em potencial, ou pseudo consumidor. Neste caso, a norma foi mais abrangente, buscando tutelar os direitos de possíveis consumidores contra as práticas comerciais abusivas que, *in abstracto*, acarretam riscos para toda coletividade, mas não somente para os contratantes diretos. (EDUARDO, 2015). Um exemplo de situação abarcada pelo dispositivo em análise seria uma publicidade televisionada com conteúdo enganoso.

O problema na interpretação ampla trazida pelo texto do artigo 2º, caput, retro mencionado sobre o conceito de consumidor é dificultada pela expressão *destinatário final*, a qual deve ser analisada com maior cautela, já que só existirá relação de consumo no caso em que uma das partes possa ser considerada destinatária final do produto ou serviço oferecido. (THEODORO JR., 2017).

Neste ponto, imprescindível que se trate sobre essa matéria da destinação final.

3.1.2 Destinatário Final – Teorias Finalistas, Maximalista e Finalismo Mitigado

Para sanar a lacuna existente para compreensão jurídica da expressão, existem três teorias que buscam explicar a matéria. A **teoria finalista ou subjetiva** busca observar a finalidade do produto ou serviço. Quem adquire um produto ou serviço com a intenção de utilizar em uma atividade econômica, não pode ser considerado consumidor. Para esta corrente não basta que o consumidor seja destinatário fático, mas é preciso que ele seja também destinatário econômico. (HERMAN; LIMA; BESSA, 2015).

O destinatário final é, então, segundo esta teoria, quem adquire bem ou serviço para atender necessidade própria e não com o escopo de incrementar a sua atividade negocial. (THEODORO JR., 2017).

Nesse sentido, se um taxista compra um carro para servir de táxi, ou motorista de transporte escolar adquire uma van, não poderiam ser considerados consumidores à luz dessa teoria, em razão do bem adquirido ter finalidade negocial tornar-se bem de produção, mas não de consumo.

A **teoria Maximalista ou objetiva**, por sua vez, prega um conceito mais amplo sobre consumidor, e sugere que destinatário final é todo aquele que retira um produto ou serviço do mercado de consumo, independente da finalidade ou intenção.

Segundo Cavalieri Filho (2014, p. 67): “Não é preciso perquirir a finalidade do ato de consumo, ou seja, é totalmente irrelevante se a pessoa objetiva a satisfação de necessidades pessoais ou profissionais, se visa ou não ao lucro ao adquirir a mercadoria ou usufruir do serviço.”

Logo, uma empresa de transporte rodoviário que adquire nova frota para sua atividade, poderá, então, ser considerada como destinatária final e, conseqüentemente, consumidora para fins de responsabilização de vícios nos veículos.

Por fim, a teoria do finalismo mitigado determina que o destinatário final, ainda que adquira um produto ou serviço para exercer uma atividade econômica, se ele for notoriamente vulnerável, ele estará amparado pelo CDC. É a corrente que prevalece no ordenamento jurídico brasileiro.

Esta teoria entende que o consumidor é tanto quem adquire o serviço, como para quem é adquirido. É o caso de um pai que contrata plano de saúde para família. Como todos os membros da família se beneficiam do serviço, são, portanto, destinatários finais amparados pela lei consumerista.

A teoria vem sendo objeto de aplicação nos julgados dos tribunais brasileiro. Em recente julgado a Terceira Turma do STJ assim decidiu:

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL CIVIL. PROCESSO CIVIL. RECURSO MANEJADO SOB A ÉGIDE DO CPC/73. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO. RECURSO ESPECIAL. PESSOA JURÍDICA. AÇÃO DE

INDENIZAÇÃO. APLICAÇÃO DO CDC. TEORIA FINALISTA MITIGADA. PRESCRIÇÃO QUINQUENAL. ART. 27 DO CDC. SÚMULA Nº 83 DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.1. Inaplicabilidade do NCPD a este julgamento ante os termos do Enunciado nº 1 aprovado pelo Plenário do STJ na sessão de 9/3/2016: Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.2. **A jurisprudência desta Corte tem mitigado os rigores da teoria finalista para autorizar a incidência do CDC nas hipóteses em que a parte (pessoa física ou jurídica), embora não seja tecnicamente a destinatária final do produto ou serviço, se apresente em situação de vulnerabilidade.** Tem aplicação a Súmula nº 83 do STJ.3. Agravo regimental não provido. (grifo nosso). (BRASIL, 2016).

A vulnerabilidade é um requisito primordial, portanto, para caracterização da figura do consumidor.

3.1.3 Fornecedor

O fornecedor é o responsável pela colocação de produtos e/ou serviços à disposição do consumidor. Assim, partindo do texto do art. 3º do Código de Defesa do Consumidor, o fornecedor pode ser pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que desenvolve atividade de produção, distribuição, criação, comercialização de produtos ou prestação de serviços. (BRASIL, 1990).

Note-se que o dispositivo engloba tanto o fornecedor de produtos quanto o prestador de serviços. Por isso, para o presente estudo, o prestador de serviço público, a depender da classificação e forma de remuneração do serviço, poderá se enquadrar na disposição legal de fornecedor à luz do CDC, como será adiante explicado. (TARTUCE, 2016).

Sendo assim, serão considerados fornecedores, por consequência, todos que propiciem a oferta de produtos e serviços no mercado, de maneira a atender às necessidades dos consumidores. (GRINOVER, 2011).

Ao mencionar a pessoa jurídica de direito público, o art. 3º remete ao próprio Poder Público por si ou então por empresas públicas que desenvolvam atividade de produção, ou ainda as concessionárias/permissionárias de serviços públicos. Em vista disso, vê-se que é plenamente possível o Estado ser considerado prestador/fornecedor de serviços.

O Estado tem titularidade para prestar os serviços públicos. O que não deve confundir é a titularidade de serviço público com a prestação do mesmo. A titularidade diz respeito à incumbência que Estado possui sobre determinados serviços, devendo-lhes discipliná-los e promover-lhes a prestação. (MELLO, 2010).

Significa dizer que o Estado é quem possui o controle sobre tais serviços, devendo, para tanto, controlá-los e discipliná-los. Dessa forma, é totalmente possível o Poder Público

confira às entidades estranhas ao seu aparelho administrativo, a autorização para prestar determinados serviços, salvo em casos em que detém a titularidade exclusiva. (MELLO, 2010).

E o Estado concede a terceiros a possibilidade de prestar os serviços não exclusivos através da concessão, uma espécie de contrato administrativo já abordado em linhas anteriores. Essa modalidade é caracterizada quando o Poder Público delega ao particular a execução de serviços públicos de sua titularidade. (CARVALHO FILHO, 2010).

Uma vez abordados o conceito e as especificidades acerca dos Serviços Públicos, bem como explicitados os requisitos ensejadores da relação de consumo, faz-se necessário correlacionar tais elementos ante a indagação da possibilidade de o administrado se valer da proteção do Código de Defesa do Consumidor frente a ineficiência da prestação de serviços pela Administração Pública, como se verá a seguir.

4 SERVIÇOS PÚBLICOS E O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece que incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos (artigo 175, *caput*).

Apesar de tratar-se de um conceito não uniformizado, lastreia-se notadamente naqueles serviços realizados por órgãos públicos, bem como por transmissão a particulares (concessão ou permissão). Neste caso, ainda que a execução seja levada a efeito por terceiro, a titularidade do serviço continua sendo da Administração Pública.

A Constituição Federal, em seu artigo 9º, § 1º, determinou que caberia à lei definir os serviços ou atividades essenciais e dispor sobre o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

Para efeitos dessa pesquisa, é mister abordar mais a fundo questões atinentes aos serviços essenciais.

4.1 O Serviço essencial contínuo e sua interrupção

O dispositivo constitucional acima mencionado consiste em norma de eficácia relativa complementável ou dependente de complemento. Sendo assim, com o intuito de definir tais diretrizes, o legislador infraconstitucional criou a Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989. O artigo 10 do diploma legal em comento institui que:

Art. 10. São considerados serviços ou atividades essenciais:

- I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;
- II - assistência médica e hospitalar;
- III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;
- IV - funerários;
- V - transporte coletivo;

- VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;VII - telecomunicações;
- VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;
- IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;
- X - controle de tráfego aéreo;
- XI - compensação bancária. (BRASIL, 1989).

De modo perfunctório, portanto, deduz-se que serviços essenciais são justamente aquelas atividades indispensáveis ao atendimento das necessidades consideradas inadiáveis. Consoante a inteligência do parágrafo único do artigo 11 da Lei nº 7.783/89, são necessidades inadiáveis da comunidade aquelas que, não atendidas, colocam em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

Ao tratar dos serviços públicos essenciais o Código de Defesa do Consumidor em seu artigo 22 estabeleceu que: “Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.” (BRASIL, 1990).

Daí decorre o princípio da continuidade e/ou permanência dos serviços públicos. Designa que os serviços públicos não podem sofrer interrupção. Visa, *a priori*, impedir que eventual paralisação produza situações anormais e graves, tais como a privação no acesso à energia, água tratada, captação de lixo, entre tantos outros tidos como essenciais.

De todos os princípios relativos à prestação de serviços públicos, temos que o da continuidade é o que desempenha importância destacada para o sistema constitucional, pelo fato de que a Constituição Federal erigiu à condição de públicos vários serviços que entenderam desempenhar papel de extrema importância na sociedade, devendo ser sempre fornecidos visando à satisfação do seu interesse.

Nesse sentido, necessário se faz mencionar o entendimento da ilustre Di Pietro (2017, p. 110) que preconiza, *in verbis*:

Por esse princípio entende-se que o serviço público, sendo a forma pela qual o Estado desempenha funções essenciais ou necessárias à coletividade, não pode parar. Dele decorrem consequências importantes: a proibição de greve nos serviços públicos; essa vedação, que antes se entendia absoluta, está consideravelmente abrandada, pois a atual Constituição, no artigo 37, inciso VII, determina que o direito de greve será exercido “nos termos e nos limites definidos em lei específica”; o STF, na ausência de “lei específica”, decidiu pela aplicação da Lei nº 7.783/89 (cf. item 13.4.5); também em outros países já se procura conciliar o direito de greve com a necessidade do serviço público. Na França, por exemplo, proíbe-se a greve rotativa que, afetando por escalas os diversos elementos de um serviço, perturba o seu funcionamento; além disso, impõe-se aos sindicatos a obrigatoriedade de uma declaração prévia à autoridade, no mínimo cinco dias antes da data prevista para o seu início;

1. necessidade de institutos como a suplência, a delegação e a substituição

- para preencher as funções públicas temporariamente vagas;
2. a impossibilidade, para quem contrata com a Administração, de invocar a *exceptio non adimpleti contractus* nos contratos que tenham por objeto a execução de serviço público;
 3. a faculdade que se reconhece à Administração de utilizar os equipamentos e instalações da empresa que com ela contrata, para assegurar a continuidade do serviço; com o mesmo objetivo, a possibilidade de encampação da concessão de serviço público

O princípio da continuidade destaca-se entre aqueles princípios que dão suporte à prestação dos serviços públicos, sobretudo os essenciais. A constituição da República Federativa do Brasil de 1988 elegeu alguns serviços públicos como sendo imprescindíveis ao bem-estar comum, devendo estes ser prestados com eficiência e de modo contínuo.

Trata-se de princípio que impulsiona o poder público a garantir que estes serviços sejam prestados com eficácia e sem interrupção, buscando sempre deixá-lo à disposição dos usuários. Desse modo, há sempre uma correlação entre o princípio da continuidade do serviço público e o da eficiência. (CARVALHO FILHO, 2017).

Eventualmente, porém, impõe-se destacar que a continuidade assegurada no art. 22 do CDC não é princípio absoluto, visto que o art. 6º, § 3º da Lei 8.987 indica a possibilidade de paralisação em duas situações específicas, cabendo, portanto, a descontinuidade do serviço essencial quando a interrupção ocorrer em situação de emergência por motivos de "ordem técnica ou de segurança das instalações" e, ainda, quando o usuário estiver inadimplente, após avisado previamente:

[...]

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

- I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e
- II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade (BRASIL, 1995).

Nota-se que a lei abre uma brecha para a suspensão do serviço face ao inadimplemento do usuário - depois de notificá-lo, porém. É a hipótese, por exemplo, do corte de água do usuário que não adimpliu com o pagamento de sua fatura.

Logo, não se trata de um princípio absoluto. O princípio da continuidade do serviço público garantido por artigo 22 do Código de Defesa Consumidor deve ser aquiescido ante a exegese do diploma legal supracitado, devendo haver diálogo entre as fontes.

Cabe salientar, contudo, que há divergências doutrinárias e jurisprudenciais em razão das várias nuances que o tema comporta.

Quanto à interrupção descrita no inciso I, do § 3º da Lei, Nunes (2015) considera a constitucionalidade da norma contida na Lei 8.987 duvidosa. Este autor acredita que, na medida em que o serviço público tem a obrigação de ser fornecido de forma eficiente e

adequada, a sua interrupção por razões técnicas ou de segurança seriam um contrassenso àquelas obrigações, pois demonstrariam ineficiência e inadequação. Neste ponto, surgiria o dever de indenização por partedo Estado por restar configurada a interrupção irregular do serviço, eis que a responsabilidade do prestador é objetiva nas relações de consumo.

Contudo, a crítica do autor não poderia, por óbvio, se estender a situações de força maior, onde a interrupção seria em caso de emergência para preservar a segurança das instalações e das pessoas.

Por outro lado, pertinente destacar o entendimento de Carvalho Filho (2017, p. 76), que aduz a possibilidade pela interrupção nos casos previstos na lei de concessões:

É evidente que a continuidade dos serviços públicos não pode ter caráter absoluto, embora deva constituir a regra geral. Existem certas situações específicas que excepcionam o princípio, permitindo a paralisação temporária da atividade, como é o caso da necessidade de proceder a reparos técnicos ou de realizar obras para a expansão e melhoria dos serviços.

Outro ponto de muita divergência é no que se refere o inciso II do citado artigo, que prevê a possibilidade de interrupção dos serviços no caso de usuário inadimplente, situação que ocorre com alguma frequência nos serviços de água e energia elétrica residência, além da telefonia.

Como bem explanado por Nunes (2015), a interrupção do serviço vai a desencontro direto à norma contida no art. 22 do CDC que declara que o serviço essencial deve ser contínuo. Este autor adota a linha que em caso de inadimplência do usuário do serviço público essencial, o Estado-credor, para receber o crédito, deverá se valer de outros meios cabíveis como a ação de cobrança, não sendo aceitável a interrupção.

No mesmo prisma é o entendimento do Mello (2017, p. 766), que adota o sentido

Cumpridas pelo usuário as exigências estatuídas, o concessionário está constituído na obrigação de oferecer o serviço de modo contínuo e regular. Com efeito, sua prestação é instituída não apenas em benefício da coletividade concebida em abstrato, mas dos usuários, individualmente considerados, isto é, daqueles que arcarão com o pagamento das tarifas a fim de serem servidos. Por isto, aquele a quem for negado o serviço adequado (art. 72, I, c/c 62, § 1º) ou que sofrer-lhe a interrupção pode, judicialmente, exigir em seu favor o cumprimento da obrigação do concessionário inadimplente, exercitando um direito subjetivo próprio

Contrariamente, Carvalho Filho (2017, p. 76) aduz que:

Por outro lado, alguns serviços são remunerados por tarifa, pagamento que se caracteriza como preço público, de caráter tipicamente negocial. Tais serviços, frequentemente prestados por concessionários e permissionários, admitem suspensão no caso de inadimplemento da tarifa pelo usuário,

devido ser restabelecidos tão logo seja quitado o débito. É o caso, para exemplificar, dos serviços de energia elétrica e uso de linha telefônica.

Para solucionar tal empasse, a hermenêutica jurídica auxilia na resolução, no sentido de sopesar e dialogar as duas normas em conflito, quais sejam o art. 22 do CDC e o Art. 6º da Lei de concessões Públicas.

Esse diálogo das fontes resultou na possibilidade de interrupção do serviço do usuário inadimplente desde que, avisado previamente, este não regularize seu débito. Todavia, tal interrupção deve se sustentar apenas em parcelas atuais, não sendo possível a interrupção relativa a débitos pretéritos.

É neste sentido o entendimento mais atual dos tribunais brasileiros. Em recente julgado a 2ª Turma do STJ, em ação de relatoria do Ministro Herman Benjamin, ficou determinado que o serviço interrompido em razão de débitos pretéritos configura dever de indenizar por parte do prestador, caracterizando a interrupção como dano moral presumido, *in re ipsa*, bastando a prova da suspensão.

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RESPONSABILIDADE CIVIL. CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. INTERRUÇÃO DO FORNECIMENTO DE ÁGUA EM RAZÃO DE DÉBITOS PRETÉRITOS. DANO MORAL IN RE IPSA. PRECEDENTES DO STJ. 1. O Tribunal de origem, embora tenha reconhecido que a interrupção do fornecimento de água configura falha na prestação do serviço, entendeu que inexistia o dever de indenizar. 2. **O STJ pacificou o entendimento de que, na hipótese em que a concessionária de serviço público interrompe o fornecimento de água como forma de compelir o usuário ao pagamento de débitos pretéritos, é desnecessária a efetiva comprovação dos danos morais, por constituírem dano in re ipsa.** 4. Recurso Especial provido. (BRASIL, 2017, grifo nosso)

Uma vez que o usuário é devedor de contas antigas, não poderá o fornecedor interromper os serviços, só sendo possível sua interrupção por débito atual, ou seja, relativo ao mês de consumo e, ainda, desde que precedido de aviso alertando o usuário da possibilidade de interrupção dos serviços em não havendo pagamento da fatura em aberto.

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ART. 535 DO CPC. ALEGAÇÕES GENÉRICAS. SÚMULA 284/STF. FORNECIMENTO DE ÁGUA. INADIMPLÊNCIA. SUSPENSÃO SEM PRÉVIO AVISO. IMPOSSIBILIDADE. DANOS MORAIS. PESSOA JURÍDICA. POSSIBILIDADE. SÚMULA 227/STJ. ANÁLISE DE MATÉRIA PROBATÓRIA. SÚMULA 7/STJ. 1. Não se conhece da violação ao art. 535 do CPC, pois as alegações que fundamentaram a pretensa ofensa são genéricas, sem discriminação dos pontos efetivamente omissos, contraditórios ou obscuros. Incide, no caso, a Súmula 284/STF, por analogia. 2. **A jurisprudência desta Corte é pacífica no sentido de ser devido o corte no fornecimento de água, após prévio aviso, ante a inadimplência de conta atual do usuário.** Entretanto, na espécie, não houve o prévio aviso, segundo

consignado no acórdão recorrido, motivo pelo qual o corte se deu de forma ilegal. Registre-se que para averiguar a existência de prévia comunicação feita pela concessionária, há necessidade de revolvimento de matéria probatória, o que é vedado nesta seara recursal, ante o óbice da Súmula 7/STJ. 3. Segundo entendimento desta Corte, a pessoa jurídica pode sofrer dano moral, nos termos da Súmula 227/STJ, desde que haja ofensa à sua honra objetiva. In casu, o Tribunal de origem concluiu, com base nas provas dos autos, que houve ofensa à honra objetiva da recorrida, uma vez que a credibilidade da empresa ficou "arranhada" diante de seus parceiros comerciais. (BRASIL, 2013).

Assim sendo, a título de exemplo, caso um usuário esteja com diversas contas antigas de água em aberto e continua não pagando contas atuais, resta ao prestador do serviço cobrar as contas antigas pelos meios judiciais e administrativos cabíveis, podendo, porém, interromper os serviços de fornecimento de água apenas relativo ao mês atual de consumo e desde que avise previamente o usuário, dando a este a possibilidade de quitação da dívida atual e consequente manutenção dos serviços.

Outras nuances podem interferir no fato *in concreto*. Ora, se em caso semelhante ao narrado acima o usuário se tratar de um portador de doença grave, não poderia a prestadora dos serviços interromper o fornecimento, em razão da prevalência do basilar princípio da dignidade da pessoa humana, que rege as relações entre Estado e administrados. Corroborando com tal entendimento a posição de Leonardo Bessa, *in verbis*:

É importante perceber, para a solução das situações concretas, que o corte do fornecimento de água ou energia elétrica atinge diretamente interesses existenciais de todos os moradores da residência, invariavelmente crianças e idosos, consumidores hipervulneráveis, que não podem sofrer consequências tão drásticas em razão de fato de terceiro (titular da conta). (BENJAMIN; BESSA; MARQUES, 2014).

De igual modo, no caso de inadimplência do usuário a lei determina que o interesse da coletividade seja observado antes de eventual interrupção. Neste sentido, a concessionária e/ou permissionária está impedida de proceder à interrupção daquele serviço considerado essencial quando diante de interesse coletivo. Como exemplo, tem-se a proibição do corte de energia de determinado hospital frente a eventual inadimplência. De igual modo, a interrupção no fornecimento de energia para repartição pública pode ser inviável, caso haja considerável demanda pelo serviço.

Na medida em que o corte no fornecimento do serviço possa acarretar graves prejuízos a algum de seus usuários, a interrupção, mesmo que débito atual se torna impraticável, de modo que o direito à vida digna se sobrepõe ao direito do estado-credor.

É primordial que as hipóteses de suspensão dos serviços públicos considerados essenciais se deem de forma justa, ou seja, apenas em situações extremas e justificadas. Tal

medida evita danos à sociedade. A interrupção indiscriminada destes serviços eventualmente geraria um caos social.

A esse propósito, faz-se mister trazer ao estudo o entendimento de Mello (2010, p. 767) que assevera:

Em nosso entender, tratando-se de serviço de uma essencialidade extrema, como é o caso da água, de notória relevância para a saúde pública, ou mesmo de grande importância para a normalidade da vida atual, como os de eletricidade, nem o Poder Público ou o concessionário poderão cortá-los, se o usuário demonstrar insuficiência de recursos para o pagamento das contas mensais. Em tal caso, sua cobrança terá de ser feita judicialmente e só aí, uma vez sopesadas as circunstâncias pelo juiz, é que caberá ou não o corte a ser decidido nesta esfera.

Nota-se que o princípio da continuidade conjuntamente norteia a atividade administrativa e promove direitos fundamentais, no que concerne aos serviços públicos imprescindíveis. Guarda, portanto, íntima relação com o princípio da dignidade da pessoa humana.

A corroborar o exposto acima, insta transcrever o entendimento de Nunes (2017, p. 249), que preleciona:

A dignidade da pessoa humana - e do consumidor - é garantia fundamental que ilumina todos os demais princípios e normas e que, então, a ela devem respeito, dentro do sistema constitucional soberano brasileiro. A dignidade garantida no *caput* do art. 4º da Lei n. 8.078/90 está, assim, ligada diretamente àquela maior, estampada no texto constitucional.

Nesse rumo, ainda, propício transcrever as explanações de Nunes (2017, p.158) sobre o tema ora analisado:

Assim, e conforme já apontamos, à frente de todos está o superprincípio da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III), como especial luz a imantar todos os demais princípios e normas constitucionais e apresentando--se a estes como limite intransponível e, claro, a toda e qualquer norma de hierarquia inferior.

A seguir, no texto constitucional estão os demais princípios e garantias fundamentais que são reconhecidos no CDC e que aqui relembramos: o princípio da igualdade (CF, art. 5º, *caput* e inciso I); a garantia da imagem, da honra, da privacidade, da intimidade, da propriedade e da indenização por violação a tais direitos de modo material e também por dano moral (CF, art. 5º, V, *c/c*, os incisos X e XXII); ligado à dignidade e demais garantias está o piso vital mínimo insculpido como o direito à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança, à previdência social, à maternidade etc. (CF, art. 6º); e unidos a todos esses direitos está o da prestação de serviços públicos

essenciais com eficiência, publicidade, impessoalidade e moralidade (CF, art. 37, *caput*)

Ao interromper aqueles serviços públicos considerados essenciais de forma indiscriminada (a exemplo da suspensão do serviço público de energia e/ou água), os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, estaria ofendendo aquele mandamento constitucional supremo quando, claro, o fato concreto exigir uma atenção redobrada em razão das condições específicas do usuário.

A suspensão baseada tão somente em ato unilateral daqueles órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias responsáveis pela prestação efetiva e contínua destes serviços fere a dignidade da pessoa humana (principalmente) e outros direitos e garantias constitucionais.

Em síntese, visando garantir o mínimo existencial, a acessibilidade aos serviços públicos essenciais precisa ser vista sob a ótica dos princípios constitucionais e administrativos, destacando-se o da dignidade humana e o da continuidade, respectivamente.

Por fim, passa-se ao estudo mais direcionado sobre a aplicação do CDC aos Serviços Públicos. Isso porque a continuidade, essencialidade, possibilidade de interrupção ou não dos serviços são questões acessórias na prestação desses serviços para se verificar quando o Código incide ou não, pois é na forma de remuneração dos Serviços Públicos que se encontra a resposta a que se destina a presente pesquisa.

Passe-se, então, para concluir, à análise mais aprofundada de diferentes classificações dos serviços públicos, no que se refere à remuneração e regime contratual para verificar a possibilidade de incidência do Código de Defesa do Consumidor.

4.2 Serviço Uti Universi – Não aplicação do CDC

Resta claro que o CDC incide em toda relação caracterizada como de consumo. Ora, é justamente essa relação que o código visa regular. Resta desvendar, contudo, quanto à prestação dos serviços públicos, quando a relação entre fornecedor e usuário será assim definida. Para Antônio Herman “não há dúvida a respeito da possibilidade de incidência do CDC aos serviços públicos”. (BENJAMIN; BESSA; MARQUES, 2014, p. 240). Porém, essa interpretação, como se verá adiante, é mais restritiva quando se tratar dessa modalidade de serviço.

Como já tratado anteriormente, os serviços *gerais uti universi*, traduzem-se sob a forma daqueles serviços dirigidos àqueles usuários indeterminados, isto é, buscam alcançar a coletividade sem distinguir cada usuário. Como exemplo, pode-se citar os serviços públicos de polícia, iluminação pública, fornecimento e tratamento de água, entre outros, de modo que são prestados para a coletividade como um todo, independente de utilização ou não dos seus destinatários.

Tais serviços públicos são remunerados por meio de impostos, tipo de tributo instituído para custeio de um determinado serviço colocado à disposição, sendo pago compulsoriamente através do recolhimento de tributos efetuado pelo Estado em valor proporcional ao custo de fornecimento do serviço.

Nessa situação, temos um tipo de serviço em que caso o usuário não pague tal tributo, ainda assim o serviço estará à sua disposição, podendo o Estado cobrar o valor devido por meios cabíveis: Inscrição do nome do devedor na dívida ativa, por exemplo.

Nota-se que a utilização ou não, o pagamento ou não pelo usuário não terá influência no serviço de coleta de lixo urbano, iluminação de praças públicas e vias urbanas, ambos serviços *uti universi* custeados indiretamente pelos usuários por impostos.

Para corroborar com o exposto acima, cabe transcrever o entendimento de Meirelles (2016, p. 422) sobre o tema, que preleciona:

Serviços *uti universi* ou gerais são aqueles que: a Administração presta sem ter usuários determinados, para atender à coletividade no seu todo, como os de polícia, iluminação pública, calçamento e outros dessa espécie. Esses serviços satisfazem indiscriminadamente a população, sem que se erijam em direito subjetivo de qualquer administrado à sua obtenção para seu domicílio, para sua rua ou para seu bairro. Estes serviços são indivisíveis, isto é, não mensuráveis na sua utilização. Daí por que, normalmente, os serviços *uti universi* devem ser mantidos por imposto (tributo geral), e não por taxa ou tarifa, que é remuneração mensurável e proporcional ao uso individual do serviço.

Os critérios adotados pela doutrina e jurisprudência brasileira a respeito do tema, sob a égide do entendimento de Pasqualotto (*apud* MIRAGEM, 2016, p. 849), dão conta que aqueles serviços gerais serão, ao menos em regra, excluídos da proteção do Código de Defesa do Consumidor. Nesse sentido, impende destacar suas palavras:

A disciplina correta dos serviços públicos protegidos pelo CDC deve considerar a interrelação existente com a disciplina desses mesmos serviços no direito constitucional e no direito administrativo. Segundo esses parâmetros, não são abrangidos no CDC os serviços públicos próprios, prestados *Uti Universi* diretamente pelo Estado, mantido pelos tributos gerais, porque falta-lhes, sob a ótica do Código do Consumidor, o requisito da remuneração específica. Segundo esse mesmo critério, os serviços públicos impróprios, prestados direta ou indiretamente pelo Estado ou, ainda, por meio da concessão, autorização ou permissão, estão sob a tutela do CDC, porque remunerados pelo pagamento específico de taxas ou tarifas.

Tem-se, portanto, que os serviços públicos fomentados pela tributação, que estão ao alcance da coletividade e não possam ser mensurados, não serão abrangidos pelo Código de Defesa do Consumidor, eis que a remuneração é feita de forma indireta, não se formando o vínculo contratual que ensejaria incidência do CDC, qual seja uma relação de consumo.

Nesse sentido, pertinente mencionar o entendimento de Miragem (2016, p. 90), in verbis:

Não se cogita assim, a aplicação *do* CDC à prestação de serviços públicos custeados pelo esforço geral, através da tributação, como é o caso dos que são oferecidos e percebidos coletivamente, sem possibilidade de mensuração ou determinação de graus de utilização do mesmo (serviços *uti universi*). Um bom exemplo de serviço público *uti universi*, em que não se aplica o CDC são os serviços de ensino público gratuito, ou os de saúde pública prestados pelo Estado, subordinados ao regime jurídico administrativo e, subsidiariamente, às disposições do Código Civil. Por outro lado, exemplo de serviço público *uti singuli*, passível de fruição e remuneração individualizada são, dentre outros, os serviços postais.

Observa-se, ainda, que para se considerar a proteção do Código de defesa do consumidor, levar-se-á em consideração o tipo de relação formada entre prestador e usuário. Isso, pois a relação para ser considerada de consumo prescinde de remuneração direta efetuada pelo eventual consumidor-usuário, eis um dos requisitos estabelecidos no §2º, art. 3º da Lei 8.078 de 1990, é de que será considerado serviço a atividade fornecida no mercado de consumo, desde que mediante remuneração. (BRASIL, 1990).

De outro modo, a remuneração indireta não tem condão para enquadrar a relação como de consumo, mas uma relação tributária entre fisco (Estado) e o contribuinte (usuário). É o que aponta os ensinamentos de Miragem (2016, p. 198-199):

Elemento característico da relação de consumo é o da remuneração econômica. A princípio, considera-se relação de consumo aquelas em que a relação entre consumidor e fornecedor tenha sido celebrada no mercado de consumo como espécie de atividade econômica, o que exige a caracterização de uma troca econômica. Esta troca econômica se dá basicamente por intermédio de contraprestação pecuniária do pagamento do preço do produto, por exemplo - que se estabelece como espécie de vantagem econômica do fornecedor.

Este critério é utilizado, por exemplo, para afastar do conceito de relação de consumo, os serviços públicos *uti universi*, cujo custeio se dá indiretamente mediante atividade de tributação do Estado (tais como os serviços de saúde e educação públicos).

Garcia (2016) contribui para o tema aduzindo que apenas aqueles serviços cuja contraprestação ou remuneração sejam diretamente dadas pelo consumidor ao fornecedor serão suficientes para considerar a incidência do CDC. Vejamos:

Não é todo serviço público que se submete às regras do CDC, mas somente aqueles realizados mediante uma contraprestação ou remuneração diretamente efetuada pelo consumidor ao fornecedor (*serviço suti singuli*), nos termos do art. 3º, § 2º, pois somente os serviços fornecidos "mediante

remuneração" se enquadram no CDC. Já o serviço público realizado mediante o pagamento de tributos, prestado a toda a coletividade (serviços *uti universi*), não se submete aos preceitos consumeristas, pois aqui não há um consumidor propriamente dito e sim um contribuinte, que não efetua um pagamento direto pelo serviço prestado, mas sim um pagamento aos cofres públicos que destinam as respectivas verbas, de acordo com a previsão orçamentária, para as atividades devidas. (GARCIA, 2016, p. 220).

Observa-se, ainda, que em razão da impossibilidade de delimitação da destinação dos serviços gerais *uti universi* fica inviável a oportunidade de serem custeados por meio de taxas. São serviços que não se revestem de especificidade e divisibilidade, conforme já explanado linhas acima. A esse propósito, Alexandre (2017, p. 59) ensina que:

É importante perceber que os impostos não incorporam, no seu conceito, a destinação de sua arrecadação a esta ou àquela atividade estatal. Aliás, como regra, a vinculação de sua receita a órgão, fundo ou despesa é proibida diretamente pela Constituição Federal (art. 167, IV). Portanto, além de serem tributos não vinculados, os impostos são tributos de arrecadação não vinculada. Sua receita presta-se ao financiamento das atividades gerais do Estado, remunerando os serviços universais (*uti universi*) que, por não gozarem de referibilidade (especificidade e divisibilidade), não podem ser custeados por intermédio de taxas.

A matéria inclusive é pacificada no Supremo Tribunal Federal por meio da Súmula Vinculante 41, dando conta que aqueles serviços considerados gerais não podem ser remunerados por meio de taxa. A ideia é que sendo o serviço de natureza geral (*uti universi*), isto é, ofertado a pessoas indetermináveis, não preenche os requisitos de especificidade e divisibilidade, o que importa na remuneração por meio de arrecadação dos impostos, espécie de tributo, ensejando, assim, em uma relação tributária entre o fornecedor e o usuário dos serviços, não comportando, portanto, a aplicação do Código Consumerista a esse tipo de relação.

Para finalizar, em situações em que porventura ocorrer abuso ou má prestação do serviço *uti universi*, como é notório em diversos serviços públicos prestados pelo Estado, não poderá o usuário se apoiar no Código do Consumidor para eventual exigência de responsabilização do Estado pelo serviço, eis que esta modalidade de serviço público, por não ser direta e proporcionalmente paga pelo usuário conforme sua utilização, não se caracteriza com relação de consumo.

4.3 Serviço *Uti Singuli* – Aplicabilidade do CDC

Há uma notória divergência doutrinária e jurisprudencial em torno da aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor aos serviços públicos em geral.

Parte da divergência recai sobre a necessidade de a atividade ser remunerada diretamente (seja por intermédio de tarifa, preço público ou taxa), para haver, deste modo, a possibilidade de aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos serviços públicos.

Vale ressaltar que os serviços públicos *uti universi* são aqueles prestados de forma não discriminada, ou seja, o Estado oferece aquele determinado serviço à coletividade independentemente de remuneração específica e/ou diretamente ofertada. Neste caso, há o custeio indireto por meio de impostos e a relação formada entre o particular e o Estado é de caráter tributário, conforme dito anteriormente.

Diferentemente do que ocorre nos serviços universais ou *uti universi*, nos serviços públicos individuais ou *uti singuli* os usuários são determináveis. Há a ideia de utilização de determinado serviço público de forma individual, isto é, sendo possível mensurar o que cada usuário utilizou individualmente do serviço. É o caso dos serviços de telefonia, transportes públicos, energia elétrica e água residencial, entre outros, onde o usuário paga proporcionalmente o que dele utilizou.

Conforme preleciona Miragem (2016, p. 189), serviços *uti singuli* são:

Aqueles prestados e fruídos individualmente e, por isso, de uso mensurável, os quais são remunerados diretamente por quem deles se aproveita, em geral por intermédio de tarifa (e.g. serviços de energia elétrica, água). Já os serviços *uti universi*, prestados de modo difuso para toda a coletividade, não são passíveis de mensuração, sendo custeados por intermédio de impostos pagos pelos contribuintes (relação de direito tributário).

Tal remuneração, por ser direta, não poderia ser por meio de impostos, eis que estes serviços são divisíveis, e sua cobrança é proporcional a utilização de cada usuário. Neste sentido, os serviços *uti singuli* são remunerados através de tarifa ou taxa com margem equivalente ao que foi efetivamente utilizado do serviço.

Nesta linha corrobora o raciocínio Meirelles (2015, p.422) entende que:

Serviços *uti singuli* ou individuais são os que têm usuários determinados e utilização particular e mensurável para cada destinatário, como ocorre com o telefone, a água, o transporte coletivo e individual e o uso de rodovia, energia elétrica e outros. Esses serviços, desde que implantados, geram direito subjetivo à sua obtenção para todos os administrados que se encontrem na área de sua prestação ou fornecimento e satisfaçam as exigências regulamentares. São sempre serviços de utilização individual, facultativa e mensurável, pelo que devem ser remunerados por taxa (tributo) ou tarifa (preço público), e não por imposto.

Neste interim é que mora a divergência doutrinária a respeito da incidência do Código do Consumidor aos Serviços Públicos. Alguns entendem que o Código Paternalista apenas seria aplicável aos serviços remunerados por tarifa, ao passo que o entendimento contrário é no sentido de ser aceito em ambos os casos.

Assim, como regra, aqueles serviços públicos satisfeitos pela incidência de tarifas, prestados por concessionários ou permissionários, em princípio podem ser abarcados pelo Código de Defesa do Consumidor.

A mesma ideia é utilizada para fazer incidir o Código de Defesa do Consumidor nos serviços de Correios. É necessário, portanto, não perder de vista a posição que a jurisprudência pátria vem assumindo diante da matéria *sub examine*, conforme se depreende da ementa abaixo transcrita:

RESPONSABILIDADE CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ADVOGADO QUE CONTRATA SERVIÇOS DOS CORREIOS PARA O ENVIO DE PETIÇÃO RECURSAL. SEDEX NORMAL. CONTRATO QUE GARANTIA A CHEGADA DA PETIÇÃO AO DESTINATÁRIO EM DETERMINADO TEMPO. NÃO CUMPRIMENTO. PERDA DO PRAZO RECURSAL. RESPONSABILIDADE CIVIL DOS CORREIOS PARA COM OS USUÁRIOS. RELAÇÃO DE CONSUMO. DANO MORAL CONFIGURADO.

[...]

DANO MATERIAL NÃO PROVADO. TEORIA DA PERDA DE UMACHANCE. NÃO APLICAÇÃO NO CASO CONCRETO.

[...]

2. As empresas públicas prestadoras de serviços públicos submetem-se ao regime de responsabilidade civil objetiva, previsto no art. 14 do CDC, de modo que a responsabilidade civil objetiva pelo risco administrativo, prevista no art. 37, § 6º, da CF/88, é confirmada e reforçada com a celebração de contrato de consumo, do qual emergem deveres próprios do microsistema erigido pela Lei n. 8.078/90. No caso, a contratação dos serviços postais oferecidos pelos Correios revela a existência de contrato de consumo, mesmo que tenha sido celebrado entre a mencionada empresa pública e um advogado, para fins de envio de suas petições ao Poder Judiciário.

3. Não se confunde a responsabilidade do advogado, no cumprimento dos prazos processuais, com a dos Correios, no cumprimento dos contratos de prestação de serviço postal. A responsabilidade do advogado pela protocolização de recurso no prazo é de natureza endoprocessual, que gera consequências para o processo, de modo que a não apresentação de recursos no prazo tem consequências próprias, em face das quais não se pode, certamente, arguir a falha na prestação de serviços pelos Correios. Porém, essa responsabilidade processual do causídico não afasta a responsabilidade de natureza contratual dos Correios pelos danos eventualmente causados pela falha do serviço, de modo que, fora do processo, o advogado – como qualquer consumidor – pode discutir o vício do serviço por ele contratado, e ambas as responsabilidades convivem: a do advogado, que se limita às consequências internas ao processo, e a dos Correios, que decorre do descumprimento do contrato e da prestação de um serviço defeituoso. Assim, muito embora não se possa opor a culpa dos Correios para efeitos processuais da perda do prazo, extraprocessualmente a empresa responde pela falha do serviço prestado como qualquer outra.

[...]

5. Porém, quanto aos danos morais, colhe êxito a pretensão. É de curso conhecimento, no ambiente forense e acadêmico, que a perda de prazo

recursal é exemplo clássico de advocacia relapsa e desidiosa, de modo que a publicação na imprensa oficial de um julgamento em que foi reconhecida a intempestividade de recurso é acontecimento apto a denegrir a imagem de um advogado diligente, com potencial perda de clientela e de credibilidade. É natural presumir que eventos dessa natureza sejam capazes de abalar a honra subjetiva (apreço por si próprio) e a objetiva (imagem social cultivada por terceiros) de um advogado, razão suficiente para reconhecer a ocorrência de um dano moral indenizável.

6. Condenação por dano moral arbitrada em R\$ 20.000,00 (vinte mil reais).

7. Recurso especial parcialmente provido. (BRASIL, 2014).

Portanto, as empresas públicas prestadoras de serviços públicos estão sujeitas às regras inerentes ao regime de responsabilidade civil objetiva, previstas no artigo 14 do CDC. Desta feita, a responsabilidade civil objetiva pelo risco administrativo, prevista no artigo 37, § 6º, da Constituição da República Federativa do Brasil, é corroborada pela prestação de serviço público, de onde exsurge deveres personalíssimos.

Não há que se falar em exclusão da proteção do Código de Defesa do Consumidor apenas com base em eventual custeio por meio de taxa. Neste sentido, cabe mencionar o entendimento de Benjamin, Marques e Bessa (2014, p. 237) sobre o tema:

Em relação à natureza da remuneração, não importa se é taxa ou tarifa (preço público): importa haver certa correlação entre o pagamento e o serviço prestado. Aliás, a noção da espécie tributária *taxa* baseia-se justamente no seu caráter sinalagmático. Não é, todavia, o pagamento de taxa que caracteriza que o serviço público está sujeito ao CDC: o pagamento por meio de taxa não deve ser critério para exclusão de aplicação do CDC.

A tese defendida pela doutrina no sentido de que a cobrança de taxa — espécie tributária — afastaria a incidência do CDC conduz a perplexidades. O pagamento do serviço relativo ao fornecimento de água ora é considerado preço público, ora é considerado taxa pela jurisprudência. Tais incertezas não devem afetar a certeza de ser um serviço oferecido profissionalmente (com habitualidade), divisível, mensurável, com remuneração específica, fatores que realmente devem ser considerados para exame da aplicação do CDC

[...]A conclusão, portanto, é que estão sujeitos ao CDC os serviços públicos cuja remuneração, independentemente da sua natureza, seja feita diretamente pelo consumidor.

Também por este prisma é o entendimento do professor Nunes (2017, p. 235), que se filiana mesma linha, ao asseverar que:

O que interessa, na hipótese da previsão do art. 22, é o que seja serviço público essencial que está à disposição do consumidor, porque somente quando este comparece na condição de consumidor, de um lado, e, de outro, surge o prestador do serviço público é que se tem relação jurídica de consumo, protegida pela Lei n. 8.078/90.

E nesse ponto podem-se detectar pelo menos duas correntes: uma que entende que, posto o serviço público à disposição, o administrado que o recebe se confunde com a figura do consumidor. **Logo, aplica-se sempre o CDC na relação que envolve prestação de serviço público.** Outra que afasta a figura do consumidor quando o administrado participa da relação que envolve o serviço público como contribuinte. Isto é, **o serviço está a sua disposição pela relação de justiça distributiva que o apanha na condição de contribuinte, no sentido fiscal, da pessoa que é cadastrada e/ou lançada a pagar impostos.**

Deste modo, verifica-se a possibilidade de responsabilização do Estado pela má prestação de serviços públicos, à luz do Código de Defesa do Consumidor, quando se tratar se serviços classificados como *uti singuli*, isto é, mensuráveis e divisíveis, eis que são remunerados diretamente pelo usuário, por meio de tarifa. Cumpre ressaltar que ainda existe divergência no campo doutrinário e jurisprudencial quanto à aplicabilidade aos serviços remunerados por taxa.

Tal fato é possível, uma vez que o usuário adquire *status* de consumidor e o Estado adquire *status* de fornecedor, configurando uma relação consumerista segundo a lei consumerista, e não uma relação fiscal, como ocorre nos casos de serviços classificados como *uti universi*.

Diante da possibilidade de aplicação do CDC a essas relações, abriu-se a discussão quanto à hipótese de interrupção da prestação de serviços *uti singuli* considerados essenciais, demonstrando, de forma evidente, o conflito entre a Lei nº 8.078/1990 (CDC) e a Lei nº 8.987/1995 (Lei de Concessões), pois a lei consumerista dispõe que os serviços essenciais devem ser contínuos, ao passo que a lei de concessões permite a sua interrupção primordialmente no caso de inadimplemento do usuário.

A interrupção desses serviços configura uma exceção ao princípio da continuidade, e somente pode ocorrer se observados os requisitos legais, quais sejam: o usuário deve ser previamente avisado e o inadimplemento deve ser relativo a débitos atuais, assim considerados os de fatura vencida até 30 dias.

De mesmo modo, não pode causar prejuízo significativo ao usuário, como, por exemplo, cortar o fornecimento de energia de um hospital, em que certamente há pacientes cujas vidas dependem de aparelhos ligados.

A não observância dos aspectos supracitados configuraria a irregularidade na interrupção da prestação dos serviços tidos como essenciais, estando os usuários, ainda que equiparados, respaldados pela incidência do diploma consumerista para efeitos de responsabilização do prestador.

Por todo exposto, verifica-se que a aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor aos serviços públicos, em que pese não seja ampla, se faz possível nos casos de serviços classificados como *uti singuli*. Nota-se, também, no entanto, que a aplicabilidade do CDC não

é absoluta, uma vez que o princípio da continuidade nele previsto foi mitigado, no sentido de permitir a paralisação de serviços em casos pontuais, conforme explanado acima.

3 RELAÇÕES DE CONSUMO

A presente monografia objetivou demonstrar as situações em que o Código de Defesa do Consumidor incide sobre os Serviços Públicos prestados pelo Estado. A partir do estudo realizado com base nos julgados do Superior Tribunal de Justiça e do entendimento de parte da doutrina é possível compreender que a aplicação da Lei Consumerista ocorre apenas em pequena parcela dos serviços públicos.

Conforme foi analisado, o Serviço Público é a modalidade de serviço em que o Estado possui a titularidade para prestá-lo, em razão da relevância da atividade para a sociedade. Essa prestação de serviço pode se dar de forma direta ou indireta, sendo que nesta segunda hipótese, a prestação ocorre sob o regime de concessão, situação em que o Estado transfere para um terceiro a execução da atividade.

Uma vez demonstrados as normas implícitas contidas nos princípios que orientam os serviços públicos, aos quais o prestador deve estrita obediência, destacou-se os princípios da eficiência, da universalidade e o da modicidade tarifária.

O primeiro princípio preza por um serviço de qualidade, que pode sofrer mutação para melhorar a sua prestação. Já o princípio da universalidade determina que o serviço deve ter abrangência ampliada para todos indistintamente, tratando os usuários de maneira igualitária. O terceiro princípio, da modicidade, aduz que o usuário deve realizar uma contraprestação em razão do serviço prestado, ressaltando que tais valores não podem ser elevados, de maneira que dificultasse o acesso aos usuários menos favorecidos economicamente.

No que pertine à classificação, viu-se que os serviços próprios são os de titularidade exclusiva do Estado. Neste caso, o serviço deve, obrigatoriamente, ser prestado pelo Estado direta ou indiretamente, neste segundo caso por meio de concessão ou permissão. Será impróprio, todavia, o serviço que apesar de satisfazer as necessidades da coletividade, são prestados por particulares e o Estado não detém sua titularidade, tão somente autoriza e regulamenta. É o caso dos hospitais e escolas particulares que tem grande valor social, mas são efetivados pela iniciativa privada.

Já no que concerne à destinação dos serviços, constatou-se que os serviços *uti universi* são aqueles prestados para a universalidade de pessoas, em que não há margem para se individualizar e mensurar a utilização por cada um de seus usuários. É o caso dos serviços de tratamento de esgoto, iluminação de praças e vias urbanas, escolas e hospitais públicos, fornecimento de água potável, dentre outros. De modo contrário, os serviços *uti singuli* são direcionados a todos, mas sua utilização é individual e aferível. Enquadram-se nessa modalidade de serviço o fornecimento de água domiciliar, energia elétrica, serviço postal e telefonia.

Conforme restou demonstrado, a forma de remuneração dos serviços também é ponto fulcral para a incidência do Código de Defesa do Consumidor na relação formada. Os serviços públicos podem ser remunerados diretamente, através de taxa ou tarifa, por meio de cobrança feita pelo fornecedor do serviço, ou indiretamente, quando efetuada por impostos instituídos pelo Estado.

No que se refere aos pontos caracterizadores da relação de consumo, tem-se, de um lado, a figura do Consumidor que, conforme art. 2º do Código de Defesa do Consumidor é toda pessoa que adquire o serviço como destinatária final do mesmo. Nesse quesito, três teorias buscaram examinar a expressão. A teoria maximalista adota uma linha ampla, onde o consumidor é qualquer um que adquire o serviço, independente se vai utilizar para si próprio ou em atividade mercantil. Colidindo com essa concepção, a teoria finalista sugere que o consumidor apenas será assim considerado, no caso em que adquire o produto ou serviço para consumo próprio.

Para resolver a divergência da amplitude da expressão "destinatário final" o STJ adotou a teoria do finalismo mitigado, que acompanha a teoria finalista, acrescentando que a noção de vulnerabilidade do consumidor é fator determinante para sua configuração.

Já a figura do fornecedor, por sua vez, prevista no art. 3º da Lei consumerista é a pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que desenvolva atividade de prestação de serviços, comércio e similares. Logo, tem-se que o Estado tem capacidade de se enquadrar como fornecedor, ao passo que é pessoa jurídica de direito público

No geral, não há divergência quanto a essas figuras - consumidor e fornecedor. A discussão central do debate levantado nessa monografia reside sobre quando a relação entre o usuário de serviço público e a pessoa jurídica prestadora de serviço terá natureza de relação consumerista.

Muito se observa em noticiários o descontentamento de parte da população com os serviços públicos. É o hospital que não tem corpo médico suficiente para atender os pacientes que se acumulam, o transporte público que o veículo utilizado está em estado de causar risco aos passageiros, a escola pública deficitária estrutura, pedagógica e operacionalmente, as vias urbanas esburacadas, biblioteca pública com acervo velho e em péssimo estado de conservação, entre outras atividades. O Código de Defesa de Consumidor seria aplicável a estes casos, de modo que os usuários pudessem responsabilizar o fornecedor pelo defeito ou má prestação no serviço?

A resposta para esse questionamento é negativa, pois os serviços acima citados são serviços públicos que se enquadram na categoria *Uti Universi* e são remunerados por impostos. O fornecedor, no caso o Estado, por não conseguir delimitar o que cada usuário usufrui especificamente do serviço, fica impossibilitado de cobrar direta e proporcionalmente deste.

Deste modo, a contraprestação ocorre de maneira indireta, através do pagamento de impostos instituídos para custeio de determinado serviço. Veja que impostos são de pagamento obrigatório por todos, ou seja, a remuneração nestes casos é compulsória, não facultativa.

Logo, o Código de Defesa do Consumidor não se aplica a estes serviços *uti universi*, pois a relação formada não se configura como uma relação de consumo, eis que não há a figura do consumidor por lhe faltar o requisito da remuneração direta e equivalente, mas uma relação fiscal. O usuário do serviço *uti universi* é tido como contribuinte, mas não consumidor à luz do CDC. Trata-se, em síntese, de uma relação entre fisco e contribuinte.

Por outro lado, há serviços que por serem diretamente remunerados pelos seus usuários abrem a possibilidade de aplicação do código, a depender do caso concreto. São os serviços *uti singuli*, como fornecimento de água e energia domiciliar, telefonia, serviço postal, entre outros. Neste caso, o usuário tem possibilidade de optar por utilizar o serviço ou não (facultativo), mesmo que colocado à sua disposição independente da sua escolha. Por isso, caso opte por fazer uso do serviço, pagará na proporção que usufruir. A remuneração, nessa situação, ocorre por meio de taxa ou tarifa.

Neste caso aplica-se o CDC, eis que a relação formada é uma típica relação de consumo, onde o consumidor tem a opção de usar ou não o serviço e paga somente o equivalente utilizado. No entanto, a forma como o Código de Defesa do Consumidor atua no âmbito dos serviços públicos classificados como *uti singuli*, na prática, se verificou complexa.

O fornecimento de energia domiciliar é considerado serviço público essencial (*uti singuli*). Logo, sabemos que o serviço essencial não pode ser paralisado, conforme as normas contidas no CDC e em razão do princípio da continuidade. Tal serviço é remunerado diretamente pelo usuário conforme seu volume de utilização. Todavia, discute-

se a possibilidade de interrupção do serviço, por parte do prestador, no caso do usuário inadimplente.

Em princípio, há respaldo legal para o fornecedor paralisar a atividade diante da inadimplência do usuário, todavia, de acordo com as peculiaridades do caso concreto, tal direito poderá sofrer limitações.

Isso porque há evidente conflito entre as normas contidas nas Leis 8.078/90 (CDC) e 8.987/95 (Lei das Concessões). A Lei Consumerista determina que o serviço essencial deve ser contínuo. Logo, sua interrupção não seria plausível, em razão de que o serviço se tornaria ineficiente, gerando a responsabilização civil do fornecedor.

A Lei das Concessões, por sua vez, é mais recente e abre a possibilidade de interrupção em casos específicos. O mais discutido é o inadimplemento do usuário.

Por se tratar de uma legislação mais nova, a jurisprudência vem adotando o entendimento de que é possível a interrupção em razão do inadimplemento do usuário, desde que este seja previamente avisado, lhe oportunizando a regularização da(s) pendência(s).

Todavia, tal paralisação da atividade somente seria aceitável nos casos de débitos atuais, inexistindo possibilidade de interrupção dos serviços do usuário inadimplente referente a débitos antigos. Têm-se como débitos atuais, que autorizariam a interrupção, as faturas vencidas em até 30 dias. Assim, a fatura que a 06(seis) meses não está quitada não poderá ensejar interrupção pela prestadora, tão somente sua cobrança por vias administrativas e judiciais.

Entretanto, ainda neste cenário, sendo um hospital particular que esteja inadimplente com as faturas de energia elétrica, inviável seria a interrupção (de débito atual), em razão da importância e a natureza da atividade, o que certamente iria gerar prejuízos aos pacientes, podendo levar à morte os que dependem de aparelhos ligados, por exemplo.

Também não seria possível a interrupção do fornecimento de energia ou água no caso de residência com faturas não pagas se um de seus moradores for doente grave que necessita das atividades para seus cuidados. Neste caso o enfermo se enquadra como consumidor equiparado (art. 29, CDC), ao passo que o princípio da dignidade da pessoa humana se sobrepõe ao direito do prestador do serviço, impedindo que haja a paralisação.

Por fim, conclui-se que o disposto no CDC quanto continuidade do serviço público essencial não é absoluto, ao passo que assiste ao fornecedor o direito de parar o fornecimento do serviço, frente à inadimplência do usuário ou em caso de emergência para reparo nas instalações. Por outro lado, diante das peculiaridades do caso concreto, havendo risco à vida ou prejuízos irreparáveis aos usuários inadimplentes, resta ao fornecedor reaver os valores pelos meios administrativos e judiciais.

O Código de Defesa do Consumidor é aplicado, então, aos serviços públicos essenciais *uti singuli*, eis que havendo paralisação irregular do serviço, cabe ao consumidor se valer da Lei Consumerista para responsabilizar o fornecedor.

REFERÊNCIAS

- ALEXANDRE, R.; DEUS, J. **Direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Método, 2016.
- AGUILLAR, F. H. **Metodologia da ciência do Direito**. São Paulo: Atlas, 2014.
- AGUILLAR, F. **Serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- ALEXANDRE, R. **Direito tributário**. 11. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: Ed.JusPodivm, 2017.
- ARAGÃO, A. S. Agências Reguladoras e Agências Executivas. **Revista De Direito Administrativo**, n. 228, p. 105-122. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/46657>. Acesso em: 7 ago. 2023.
- ARAGÃO, A. S. **Direito Dos Serviços Públicos**. Rio de Janeiro:Forense, 2013.
- BATISTA, P. **Remuneração dos Serviços públicos**. São Paulo: Saraiva .2005.
- BENJAMIN, A. H. V.; MARQUES, C. L.; BESSA, L. R. **Manual de Direito do Consumidor**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo:Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 26 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 7 ago. 2023.
- BRASIL. **Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989**. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da

comunidade, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.HTM. Acesso em: 7 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 6 ago. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 6 ago. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no AREsp 412822/RJ**. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, Brasília, 25 nov. 2013. Disponível em: http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Jurisprud%C3%Aancia/Pesquisas. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no AREsp: 435406 ES 2013/0386579-0**. Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Brasília, 6 mar. 2014. Disponível em: http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Jurisprud%C3%Aancia/Pesquisas. Acesso em: 19 jun. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1694437/RJ**. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 19 dez. 2017. Disponível em: <http://bit.ly/3Otfmv4>. Acesso em: 13 fev. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante 19**. Brasília, 10 nov. 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3QwerwO>. Acesso em: 5 ago. 2023.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

CAVALIERI FILHO, S. **Programa de direito do consumidor**. 4. ed. Rio de Janeiro, Atlas, 2014.

CHAVES, S. F. **A vulnerabilidade e a hipossuficiência do consumidor nas contratações eletrônicas**. São Paulo: Minha Editora, 2015.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Direito administrativo brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 30. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

EDUARDO, J. O. **Código de defesa do consumidor**. 6ª Ed. São Paulo, Atlas, 2015.

ESPÍRIO SANTO. Tribunal de Justiça do Estado de Espírito Santo. **Processo 00008705620178080000 MS**. Relator: Carlos Simões Fonseca. Espírito Santo, 1 jun. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/45jDXcF>. Acesso em: 10 dez. 2017

FURTADO, L. R. **Curso de licitações e contratos administrativos: teoria, prática e jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2001.

- GARCIA, L. M. **Código de defesa do consumidor comentado**: artigo por artigo. 13ª ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016.
- GRINOVER, A. P. **Código brasileiro de defesa do consumidor**. 10. ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2011. v. 2.
- HERMAN, A. B.; LIMA, C.; BESSA, L. **Manual de direito do consumidor**. 5. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2013.
- JUSTEN FILHO, M. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.
- MARQUES, C. L. **Contratos no código de defesa do consumidor**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.
- MAZZA, A. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.
- MAZZA, A. **Manual de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2015.
- MEDEIROS, L. **Código de defesa do consumidor comentado**. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.
- MEDEIROS, L. **Direito do consumidor**. 7. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.
- MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MEIRELLES, H. L.; ALEIXO, D. B.; BURLE FILHO, J. E. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.
- MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2017.
- MELLO, C. A. B. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MIRAGEM, B. **Curso de direito do consumidor**. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.
- NUNES, R. **Curso de direito do consumidor**. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017.
- OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Método, 2017.
- OLIVEIRA, R. Os serviços Públicos e o Código de Defesa do Consumidor: limites e possibilidades. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, n. 27, out./ dez. 2009.
- ROSA, M. F. E. **Direito Administrativo - parte II**. 8. ed. São Paulo: Ed. Saraiva, 2015.
- TARTUCE, F. **Manual de Direito do Consumidor**. Rio de Janeiro: Método, 2016.
- TCU (Brasil). **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. 4. ed. rev., atual. E ampl. Brasília: TCU, 2010.
- THEODORO JR., H. **Direitos do consumidor**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- VELLOSO, L. **Direito Administrativo para EOAB**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.