



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO – CAMPUS JOÃO PESSOA
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIA**

PATRÍCIA BARNABÉ DE ARAÚJO

**A SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS
POR INADIMPLENTO DO CONSUMIDOR DURANTE A PANDEMIA DA
COVID-19**

**JOÃO PESSOA
2020**

PATRÍCIA BARNABÉ DE ARAÚJO

**A SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS
POR INADIMPLEMENTO DO CONSUMIDOR DURANTE A PANDEMIA DA
COVID-19**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Me. Adaumirton Dias Lourenço.

JOÃO PESSOA
2020

Catalogação na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

A663s Araujo, Patricia Barnabe de.

A suspensão do fornecimento de serviços públicos essenciais por inadimplemento do consumidor durante a pandemia da covid-19 / Patricia Barnabe de Araujo. - João Pessoa, 2020.

85 f. : il.

Orientação: Adaumirton Dias Lourenço.
TCC (Graduação) - UFPB/CCJ.

1. Pandemia da Covid-19. 2. Serviços públicos essenciais. 3. Suspensão por inadimplemento. I. Lourenço, Adaumirton Dias. II. Título.

UFPB/CCJ

CDU 34

PATRÍCIA BARNABÉ DE ARAÚJO

**A SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO DE SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS
POR INADIMPLEMENTO DO CONSUMIDOR DURANTE A PANDEMIA DA
COVID-19**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito de João Pessoa do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba como requisito parcial da obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Me. Adaumirton Dias Lourenço.

DATA DA APROVAÇÃO: 15/12/2020

BANCA EXAMINADORA:

**Prof. Me. ADAUMIRTON DIAS LOURENÇO
(ORIENTADOR)**

**Prof^a. Dra. MARIA GORETTI DAL BOSCO
(AVALIADORA)**

**Prof^a. Me. ADRIANA DE ABREU MASCARENHAS
(AVALIADORA)**

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer aos meus pais, Sandra e César, que são meus maiores exemplos. Agradeço por todo o amor, apoio e carinho que me foi dado durante toda a minha vida. À minha avó Odete, que, mesmo de longe, sempre me deu muito amor e carinho. Às minhas tias maravilhosas que sempre incentivaram os meus estudos. Também agradeço a todos de minha família, pois cada um me ajudou a chegar até aqui.

Às minhas amigas e colegas de curso Camila e Carol, obrigada por trilhar este percurso junto comigo e por me animarem sempre que eu precisei. Para sempre lembrarei com carinho das conversas, das risadas, das idas à universidade só para ver vocês, dos momentos de desespero e de alegria que compartilhamos. Às minhas amigas que não são colegas de curso, mas são igualmente importantes para mim: Larissa, Marília e Alexandra, obrigada também pelo apoio sempre que precisei de vocês e por todos os momentos que compartilhamos, pelo companheirismo e pela cumplicidade.

Aos meus colegas da turma de Direito 2015.2 da UFPB, obrigada por alegrar minha jornada por este curso. Obrigada por ser uma turma em que todos se apoiam, e que um sempre incentiva o outro a dar o seu melhor. Vocês fizeram as minhas noites na universidade mais felizes.

Ao meu orientador, professor Adaumirton Dias, por aceitar me auxiliar neste trabalho. Obrigada pelos materiais, orientações, correções, reuniões, ensinamentos, e, especialmente, pela dedicação. Certamente este trabalho não seria possível sem a sua ajuda. Obrigada também às professoras que compõem a banca avaliadora, por aceitarem avaliar este trabalho e contribuírem para o meu conhecimento.

Por fim, agradeço também aos demais professores do CCJ, pois aprendi com eles muitas coisas valiosas, bem como aos funcionários do CCJ, pois também contribuíram para esta conquista.

RESUMO

A presente monografia tem como objetivo estudar a legitimidade da suspensão do fornecimento de serviços públicos essenciais por inadimplemento do consumidor durante a pandemia da Covid-19. Com essa intenção, pretende-se responder à seguinte indagação: as concessionárias podem, durante a pandemia da Covid-19, realizar a suspensão do fornecimento de serviços públicos essenciais em virtude do inadimplemento do consumidor? Quanto à metodologia, realizou-se uma pesquisa teórica, descritiva e qualitativa. O método de abordagem utilizado foi, majoritariamente, o hipotético-dedutivo. No que diz respeito aos métodos de procedimento, utilizou-se o método histórico e o estatístico. Ademais, quanto às técnicas de pesquisa, utilizou-se a documentação indireta. Essa conjuntura resultou na construção de um trabalho dividido em três capítulos. Inicialmente, aborda-se o conceito de serviço público e os princípios que lhes são aplicáveis, além de ser feita uma ligação entre esse serviço e as normas de proteção ao consumidor. Em seguida, caracteriza-se os direitos fundamentais dentro das relações consumeristas e evidencia-se a utilização dos serviços públicos para a concretização desses direitos. Ademais, traça-se um panorama a respeito das circunstâncias em que são autorizadas a suspensão dos serviços públicos. Posteriormente, trata-se do cenário de crise provocado pela pandemia da Covid-19 e seus impactos sobre a vida dos brasileiros. Ato contínuo, procede-se à exposição de normas disciplinadoras da suspensão do serviço público dentro do contexto da pandemia. Então, chega-se à conclusão de que a suspensão supracitada, inserida no contexto de crise causada pelo vírus da Covid-19, é ilegítima. Porém, a proibição de suspensão não é absoluta e ilimitada, devendo-se observar a dimensão dos prejuízos causados às concessionárias de serviços públicos mediante um nível de inadimplemento exacerbado, o que pode repercutir negativamente no próprio fornecimento do serviço à população.

Palavras-chave: Pandemia da Covid-19. Serviços públicos essenciais. Suspensão por inadimplemento.

SUMÁRIO

<u>1 INTRODUÇÃO</u>	6
<u>2.1 NOÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO</u>	8
<u>2.2 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS À PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO</u>	13
<u>2.3 INCIDÊNCIA DAS NORMAS DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR SOBRE OS SERVIÇOS PÚBLICOS</u>	17
<u>3 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS</u>	28
<u>3.1 CARACTERIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS</u>	28
<u>3.2 OS SERVIÇOS PÚBLICOS COMO INSTRUMENTOS DE CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS</u>	33
<u>3.3 SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS E AS SITUAÇÕES AUTORIZADORAS DA SUA SUSPENSÃO</u>	37
<u>4 A PANDEMIA DA COVID-19 E A SUSPENSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS POR INADIMPLEMENTO DO CONSUMIDOR</u>	45
<u>4.1 EFEITOS DA PANDEMIA DA COVID-19 SOBRE OS RENDIMENTOS DO TRABALHO NO BRASIL</u>	45
<u>4.2 NORMAS DISCIPLINADORAS DA SUSPENSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS POR INADIMPLEMENTO DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19</u>	50
<u>4.3 SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS: LEGITIMIDADE DA SUSPENSÃO POR INADIMPLEMENTO DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19</u>	61
<u>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</u>	72
<u>REFERÊNCIAS</u>	74

1 INTRODUÇÃO

Em de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o surto do novo coronavírus (Covid-19) havia alcançado o patamar de pandemia, ou seja, a disseminação do vírus teria atingido uma escala mundial e estava presente em todos os continentes. Esse cenário revelou uma enorme crise de saúde internacional e submeteu os países à adoção de medidas de urgência para a contenção do avanço da Covid-19, como, por exemplo, o isolamento social, comercial e empresarial aplicados pelos governos dos Estados da federação brasileira a partir das recomendações da OMS e do Ministério da Saúde nacional.

Diante dessa situação, foi decretado estado de calamidade pública em território nacional e isso repercutiu intensamente na vida dos brasileiros, que sofreram com os impactos econômicos e sociais no país. Tais repercussões ocasionaram uma drástica diminuição da capacidade financeira da população que, em sua maioria, foi afetada negativamente pelas medidas de controle da propagação do vírus. Assim, grande parte da sociedade teve dificuldade de quitar suas despesas básicas necessárias para uma vida digna, como, por exemplo, os débitos de energia elétrica, água, gás, telefonia etc.

Nessa perspectiva, em que se notam as crescentes adversidades causadas pelo advento da pandemia da Covid-19 para os consumidores brasileiros, é possível formular o seguinte questionamento: as concessionárias podem, durante a pandemia da Covid-19, realizar a suspensão do fornecimento de serviços públicos essenciais em virtude do inadimplemento do consumidor? Objetiva-se, pois, estudar a legitimidade da suspensão do fornecimento de serviços públicos essenciais por inadimplemento do consumidor durante a pandemia da Covid-19.

Para alcançar tal objetivo, faz-se necessário analisar a prestação dos serviços públicos, verificar a vulnerabilidade do consumidor em tempos de pandemia, explorar novidades legislativas provocadas pela crise em questão, pesquisar soluções trazidas pelo Governo para proteger o consumidor inadimplente durante a pandemia, além de observar a relevância da continuidade dos serviços públicos essenciais, entre outros diversos estudos relevantes.

Para tanto, no que diz respeito à metodologia empregada para o estudo das questões supracitadas, adotou-se uma pesquisa teórica, descritiva e qualitativa, que se embasou majoritariamente na revisão bibliográfica de livros, artigos e jurisprudências nacionais.

O método de abordagem utilizado foi, principalmente, o hipotético-dedutivo, já que foram trazidas circunstâncias e possibilidades acerca da suspensão do fornecimento de serviços públicos essenciais por inadimplemento do consumidor durante a pandemia da Covid-19.

Quanto aos métodos de procedimento, utilizou-se o método histórico, ao se trazer o contexto do aumento da importância dos serviços públicos no Brasil, bem como o posterior advento da pandemia e suas consequências sem precedentes. Além disso, o método estatístico foi empregado ao abordar pesquisas que analisam o rendimento do trabalho e taxa de desocupação da população brasileira em 2020, por exemplo.

Ademais, quanto às técnicas de pesquisa, utilizou-se a documentação indireta. Portanto, por meio da pesquisa documental foram analisadas leis e jurisprudências pertinentes à temática abordada, bem como foi feito uso da pesquisa bibliográfica, a fim de trazer a visão de diversos autores acerca da matéria objeto do presente estudo.

Isso resultou na construção de um trabalho dividido em três capítulos. O primeiro iniciará trazendo importantes observações a respeito dos serviços públicos e seus princípios, além de analisar a aplicação das normas de proteção ao consumidor sobre esses serviços. Já no segundo capítulo, será feito um estudo relativo aos direitos fundamentais e suas aplicações na prestação dos serviços públicos, e uma análise minuciosa a respeito das situações em que a suspensão de tais serviços são autorizadas. No terceiro capítulo, será introduzida a temática da pandemia da Covid-19 e suas consequências na vida dos consumidores brasileiros. Tais consequências aplicam-se principalmente no rendimento do trabalho, na taxa de desemprego e na capacidade de liquidação de dívidas da população. Nesse contexto, os serviços públicos essenciais serão caracterizados e sua suspensão, em caso de inadimplemento, será analisada por meio da exposição das normas que disciplinam o assunto. Por fim, a legitimidade dessa suspensão, durante a crise estabelecida pela pandemia da Covid-19, será profundamente discutida.

Portanto, com o intuito de aproximar-se de uma resposta positiva ou negativa para a possibilidade de suspensão do fornecimento de serviços públicos essenciais por inadimplemento do consumidor durante a pandemia da Covid-19, se faz necessário compreender as circunstâncias que envolvem o fornecimento dos serviços citados durante a pandemia, de que forma é encarada a inadimplência do consumidor dentro dessas condições, como uma possível suspensão afetaria a vida da população nesse período excepcionalmente delicado, quais são as estratégias governamentais utilizadas para enfrentar essa situação e se a continuidade dos serviços essenciais pode ser interrompida em tempos de crise nacional como esta.

2 CONSIDERAÇÕES GERAIS ACERCA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Desde o século XX, e mais precisamente após o fim da Ditadura e o advento da Constituição Federal de 1988, a sociedade brasileira vive, de forma mais perceptível e consistente, no chamado Estado de Bem-estar Social (*Welfare State*). Mesmo diante das mudanças sociais e políticas que ocorrerem ao longo do tempo e que geram alterações na estrutura governamental, o governo passou a aderir com mais intensidade aos ideais intervencionistas. Isso significa que o Estado é protagonista na manutenção e promoção do bem-estar político e social do país e de seus cidadãos.

Uma das características desse tipo de organização estatal é regulação dos Direitos de Segunda Dimensão, como, por exemplo, os direitos sociais, econômicos e culturais. Tais direitos são de titularidade coletiva e possuem caráter positivo, pois exigem atuações do Estado. Dessa forma, o dever de promover a melhoria da saúde, educação, segurança, e até mesmo a concretização do princípio da dignidade da pessoa humana, está sob responsabilidade do Estado. Assim, umas das maneiras de viabilizar o alcance desses objetivos está na prestação de serviços públicos eficazes, acessíveis e de qualidade. Nas palavras de Aragão (2013, p. 506), “os serviços públicos constituem prestações sem as quais, em determinada cultura, as pessoas se veem desvestidas daquele mínimo que se requer para a viabilização adequada de suas vidas”

Diante desse cenário, e para fim de contextualização do presente trabalho, pretende-se, neste primeiro capítulo, analisar a noção de serviço público no Brasil, buscando estudar suas particularidades e conceitos abordados pela doutrina. Além disso, serão analisados os principais princípios que norteiam a prestação do serviço público e a influência gerada na sua concretização. Por fim, abordar-se-á a incidência das normas de proteção ao consumidor sobre os serviços públicos e suas limitações.

2.1 NOÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

De início, para uma melhor abordagem da temática objeto deste trabalho, que gira em torno do serviço público, convém apresentar o conceito dessa figura. Para isso, é prudente que exista uma delimitação acerca da amplitude do objeto estudado. É preferível que a conceituação seja feita de maneira equilibrada, não podendo ser tão amplo a ponto de abranger fenômenos de menor conteúdo jurídico e que não possuam aplicação concreta para o Direito, nem tão restrito que acabe perdendo sua utilidade para assuntos jurídicos que tenham algum denominador em comum relevante (ARAGÃO, 2013, p. 123).

Acerca dessa construção conceitual, Di Pietro (2019, p. 128) elucida que:

Não é tarefa fácil definir o serviço público, pois sua noção sofreu consideráveis transformações no decurso do tempo, quer no que diz respeito aos seus elementos constitutivos, quer no que concerne à sua abrangência. Além disso, alguns autores adotam **conceito amplo**, enquanto outros preferem um **conceito restrito**.

O conceito de serviço público conserva uma tendência histórica a ter uma amplitude bastante alargada que, baseando-se na sua matriz francesa, geralmente, igualava o serviço público a toda e qualquer atividade estatal (ARAGÃO, 2013, p. 124).

Contudo, essa concepção não se conservou estática no tempo, pois houve uma evidente ampliação da classificação dos serviços, como a inclusão de atividades comerciais, industriais e sociais. Além disso, também há uma grande dinamicidade espacial, visto que depende da legislação de cada país para que suas atividades sejam definidas com maior ou menor abrangência. Com relação a essa dinâmica, sabe-se que o responsável por determinar quais as atividades que, em determinado período, são classificadas como serviço público, é o próprio Estado por meio da sua legislação (DI PIETRO, 2019, p. 135). Assim, entende-se que “o conceito de serviço público é variável e flutua ao sabor das necessidades e contingências políticas, econômicas, sociais e culturais de cada comunidade, em cada momento histórico, como acentuam os modernos publicistas” (BIELSA, 1955, p. 81 *apud* MEIRELLES, 2016, p. 417).

A amplitude do conceito em pauta pode ser facilmente observada no Capítulo da Administração Pública da Constituição Federal de 1988 – como, por exemplo, nos seus artigos 37 a 40 – quando se refere ao serviço público como sinônimo do próprio Estado ou como representante de todas as atividades estatais, inclusive legislativas e jurisdicionais (ARAGÃO, 2013, p. 132). Contudo, como já foi observado, uma definição muito ampla não é a mais adequada para o presente estudo e, nas palavras de Conrado (2013, p. 230), a “utilização de uma concepção ampla de serviço público além de ser pouco útil, do ponto de vista prático, não corresponde à normatização constitucional brasileira”.

Não obstante, a conceituação à luz da Constituição Federal de 1988 é um importante elemento para análise do serviço público. Como afirma Aragão (2013, p. 116), “no Brasil, como a Constituição contém uma minuciosa disciplina das atividades estatais, ela é o principal marco a partir do qual se deve buscar o conceito de serviço público”.

O texto constitucional, por sua vez, aponta que esses serviços não integram a esfera pública ou privada, ou seja, são atividades que poderiam pertencer a uma ou outra esfera.

Porém, o constituinte ou o legislador, diante do seu discernimento em relação ao interesse da coletividade naquele determinado período histórico, entendeu que seria dever do Estado tomar o serviço público como seu, para fim de cumprir as suas funções constitucionais de proteção social. Dessa forma, por ser a Constituição de um Estado que traz para si a responsabilidade do desenvolvimento econômico e social da coletividade, pressupõe-se que seja, diretamente ou através de iniciativa privada delegada, um Estado garantidor de determinados serviços necessários à realização desses objetivos, sobretudo quando estão relacionados à dignidade da pessoa humana e à redução das desigualdades sociais e regionais, como está explícito no seus arts. 1º e 3º (ARAGÃO, 2013, p. 127).

Um dos capítulos constitucionais de grande importância para o presente objetivo é o que se refere aos princípios da ordem econômica (arts. 170 a 181). Nele, consta o art. 175, dispondo que a prestação do serviço público “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”. Essa é, claramente, uma afirmação mais restrita sobre os serviços públicos e pressupõe que estes podem ser considerados uma espécie de atividade econômica, divisível e remunerável por cada indivíduo que dela se utiliza. Outro entendimento desse artigo é a titularidade do Estado sobre tais atividades, uma vez que restou explícita a necessidade de um contrato de concessão ou de permissão para que os serviços públicos sejam prestados pela iniciativa privada (ARAGÃO, 2013, p. 136).

Assim, ainda sob análise da Constituição Federal de 1988, pode-se dizer que esta, em teoria, contempla algumas concepções doutrinárias de serviços públicos, conforme sua maior ou menor abrangência.

Acerca dessas possíveis concepções, tem-se que a primeira é chamada de amplíssima, devido a sua máxima amplitude conceitual que equipara o serviço público a toda e qualquer atividade exercida pelo Estado, inclusive as atividades jurisdicionais e legislativas. Esta corresponde à noção clássica francesa que definia o Estado como sendo um conjunto de serviços públicos (ARAGÃO, 2013, p. 138 e 149).

Em seguida, tem-se a concepção ampla de serviço público que também abarca todas as atividades estatais, inclusive as conhecidas como *uti universi* (serviços indivisíveis, de fruição coletiva indistinta), com exceção apenas o serviço de polícia administrativa (ARAGÃO, 2013, p. 142).

Nota-se que essas duas classificações abrangem uma quantidade vasta de atividades completamente distintas entre si, o que resulta numa escassa utilidade concreta para um estudo jurídico. Analisando uma parte dessas atividades, percebe-se facilmente que a junção dos

serviços *uti universi* e *uti singuli* (seus usuários podem ser identificados e sua fruição é individual e divisível) num mesmo conceito traz um caráter incoerente, pois, do ponto de vista jurídico, são atividades demasiadamente diferentes (ARAGÃO, 2013, p. 149).

A terceira concepção é dita como restrita, uma vez que possui sua amplitude reduzida por abranger apenas as atividades prestacionais que tenham uma ligação direta com o indivíduo, isto é, alcançam apenas os serviços *uti singuli*. Sua maior distinção estaria na exclusão da noção anterior de *uti universi* e, justamente por isso, acaba sendo a aceção mais operacional da Constituição. Ela contempla um conjunto de serviços (públicos econômicos e sociais) que, apesar de não serem idênticos, possuem pontos satisfatórios em comum – ambos são sujeitos à legislação consumeristas, são específicos e divisíveis, além de gerarem direito subjetivos individuais – que justificam a sua inclusão num mesmo conceito (ARAGÃO, 2013, p. 143 e 151).

Já a quarta classificação de serviço público é a chamada restritíssima, pois prevê que apenas seriam contemplados os serviços de titularidade exclusiva do Estado e exploráveis pela iniciativa privada onde fosse possível a identificação do usuário e a proporção individual do seu uso (ex., saúde e educação). Sendo assim, seriam excluídos dessa concepção os serviços *uti universi* e os serviços sociais, que não são titularizados com exclusividade pelo Estado, restando apenas as atividades abertas à iniciativa privada. Contudo, essa aceção seria restrita demais, visto que abrange somente atividades idênticas e elimina outras também semelhantes que deveriam receber a conceituação adequada. Essa restrição excessiva compromete o funcionamento da sistematização do conceito (ARAGÃO, 2013, p. 143 e 150).

Então, verifica-se que a Constituição Brasileira de 1988 apresenta diversas aceções sobre o que seria o serviço público e, para a escolha de um desses conceitos, faz-se necessário identificar qual das definições anteriormente expostas é a mais adequada. Sobre isso, Aragão (2013, p. 151) baseia-se na concepção restrita e afirma que:

Serviços públicos são as atividades de prestação de utilidades econômicas a indivíduos determinados, colocadas pela Constituição ou pela Lei a cargo do Estado, com ou sem reserva de titularidade, e por ele desempenhadas diretamente ou por seus delegatários, gratuita ou remuneradamente, com vistas ao bem-estar da coletividade.

Noutro ponto do direito positivo, a Lei nº 13.460 de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, em seu art. 2º, II, define que o serviço público é uma “atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da

administração pública”. Vale pontuar que as atividades judiciais e legislativas foram excluídas desse conceito. Com essa mesma linha de pensamento, Di Pietro (2019, p. 136) afirma que serviço público pode ser definido como “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”.

Ainda buscando caracterizar o serviço público, Di Pietro (2019, p. 136) afirma que:

A sua **criação** é feita por lei e corresponde a uma opção do Estado; este assume a execução de determinada atividade que, por sua importância para a coletividade, parece não ser conveniente ficar dependendo da iniciativa privada; a sua **gestão** também incumbe ao Estado, que pode fazê-lo **diretamente** (por meio dos próprios órgãos que compõem a Administração Pública centralizada da União, Estados e Municípios) ou **indiretamente**, por meio de concessão ou permissão, ou de pessoas jurídicas criadas pelo Estado com essa finalidade.

Na visão de Meirelles (2016, p. 418), “serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”. Por sua vez, Conrado (2013, p. 231) afirma que:

Serviço público é toda atividade estatal prestacional de caráter contínuo, passível de ser executada por um particular, mediante concessão ou permissão, dirigida ao público para a realização de um interesse público – que está minimamente caracterizado quando atender aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo –, submetido a um regime jurídico total ou parcialmente de direito público – cujos contornos principais estão previstos no art. 175 da CF –, definida como tal na Constituição Federal, expressa ou implicitamente, ou na lei, seja por redução teleológica, seja por criação autônoma no casos dos Estados, DF e Municípios.

Diante do processo de organização de um conceito jurídico também se considera importante averiguar o posicionamento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF). Logo, nota-se que tal jurisprudência não possui uma sistematização bem elaborada sobre o conceito de serviço público, pois existem apenas algumas dispersas menções ao assunto ao longo de alguns votos, que também variam conforme a situação concreta em questão (ARAGÃO, 2013, p. 143).

A respeito dessa aplicação da noção de serviço público nos julgados do STF, Conrado (2013, p. 281) elucida que:

Verifica-se, na prática jurisdicional do Supremo Tribunal Federal, a utilização da expressão serviço(s) público(s) em sentidos bastante variados, reflexo do que ocorre na doutrina e na própria Constituição brasileira. Tal circunstância certamente não colabora para a perfeita delimitação do tema, possibilitando, inclusive, a ocorrência de algumas confusões que poderiam ser evitadas com o uso de uma terminologia precisa e técnica.

Nada obstante, além das questões conceituais, a jurisprudência do STF esclarece, baseando-se largamente nas afirmações do Ministro Eros Roberto Grau, que o serviço público tem a função de delimitar a esfera pública e a esfera privada, isto é, delinear a área de atuação do Estado e a área exclusiva do mercado, da livre-iniciativa privada (ARAGÃO, 2013, p. 145).

Por todo o exposto até aqui, entende-se que o conceito mais adequado de serviço público seria aquele que o classifica apenas como serviços *uti singuli*, pois, desse modo, há abrangência tanto dos serviços públicos econômicos quanto sociais. Além disso, é importante acrescentar à essa noção o fato de que tais serviços são susceptíveis à execução privada, desde que seja feita por intermédio de concessão ou permissão e que ocorra a atuação de controle e fiscalização do Estado. Os serviços públicos são ferramentas do Estado para a concretização dos interesses coletivos e, por isso, é de sua responsabilidade que estes sejam prestados em conformidade com os princípios que os regem.

2.2 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS À PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

De acordo com o que foi analisado no tópico anterior, a conceituação de serviço público possui uma mutabilidade significativa em relação ao tempo e ao espaço. Porém, algumas noções intrínsecas continuam sendo alicerces para esse conceito, como é o caso dos princípios, que permanecem firmes na determinação do serviço público. Sobre esses princípios, Meirelles (2016, p. 427), afirma:

Os requisitos do serviço público ou de utilidade pública são sintetizados, modernamente, em cinco princípios que a Administração deve ter sempre presentes, para exigí-los de quem os preste: o princípio da permanência impõe continuidade do serviço; o da generalidade impõe serviço igual para todos; o da eficiência exige atualização do serviço; o da modicidade exige tarifas razoáveis; e o da cortesia traduz-se em bom tratamento para com o público.

A continuidade do serviço público, a mutabilidade do regime jurídico e a igualdade dos usuários também são alguns dos mais importantes princípios inerentes ao regime jurídico do serviço público (CONRADO, 2013, p. 56). Assim:

A aplicação dos grandes princípios justifica, sob o ponto de vista do regime jurídico, a denominação dos serviços industriais e comerciais como serviços públicos. Se a estes não se aplicassem esses princípios, não haveria razão nem utilidade de chamá-los de serviços públicos, já que se submetem, de maneira geral, a regras de direito privado e ao contencioso judiciário. (CONRADO, 2013, p. 56).

Pode-se dizer que o princípio da continuidade do serviço público corresponde ao fato de que essa atividade não pode parar de funcionar, pois representa uma necessidade de interesse público onde, de acordo com Conrado (2013, p. 56), “o usuário pode exigir o funcionamento contínuo do serviço, ainda que a exploração seja deficitária”. Essa regra afeta duas principais áreas: os contratos administrativos e o exercício da função pública. Com relação à primeira área, pode-se dizer que existe uma imposição mais rigorosa de prazos ao contraente e a aplicação da teoria da imprevisão – finalidade de recompor o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e possibilitar a continuidade do serviço. Quanto ao exercício da função pública, percebe-se que existem normas predefinidas que exigem, em caso de pedido de exoneração, a permanência do servidor em serviço pelo prazo fixado em lei. Além disso, existe ainda uma limitação do direito de greve, onde a Constituição da República, em seu art. 37, inciso VII, assegura esse direito, mas nos termos e limites estabelecidos em lei específica – Lei nº 7.783/1989 (DI PIETRO, 2019, p. 140).

O princípio da mutabilidade do regime jurídico é aquele que permite a alteração no regime de execução dos serviços para melhor adaptá-los à possível variação dos interesses públicos. (DI PIETRO, 2019, p. 141). Uma das consequências visivelmente causadas por esse princípio é o compromisso de os serviços públicos estarem em constante aperfeiçoamento para que seja alcançada uma melhor satisfação das necessidades dos usuários. A respeito do caráter mutável dos interesses públicos, Conrado (2016, p. 57) elucida que:

Outra percepção inevitável, no que se refere aos serviços públicos, é a constatação de que o interesse geral não permanece sempre o mesmo, variando no tempo e no espaço. A própria evolução social e tecnológica impõe a modificação das necessidades e das facilidades existentes. Daí o reconhecimento da mutabilidade como imposição de que os serviços públicos devem se adaptar às modificações tecnológicas, sociais, econômicas, culturais etc.

Já o princípio da igualdade dos usuários, de acordo com Di Pietro (2019, p. 141), declara que qualquer pessoa, sem nenhuma distinção de caráter, fará jus à prestação do serviço público, desde que satisfaça às condições legais estabelecidas. Contudo, a Lei nº 8.987/1995, que dispõe

sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, prevê a possibilidade de serem instituídas tarifas diferenciadas, como, por exemplo, a isenção para idosos ou redução para usuários de baixa renda, conforme exposto no seu art. 13 que “as tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários” . Sobre esse princípio, destaca-se que:

A igualdade não implica, contudo, sempre prestações ou submissões absolutamente idênticas. Estas são exigíveis se os sujeitos estiverem em situação absolutamente idêntica. Havendo, no entanto, disparidade entre as circunstâncias, é possível haver discriminação, a fim de promover exatamente a busca pela igualdade (material). Assim, a igualdade não significa exclusão da diversidade, mas exclusão dos privilégios, da parcialidade, da subjetividade, devendo as discriminações serem justificadas por critérios objetivos e racionais (MORAND-DEVILLER, 2007, p. 495 *apud* CONRADO, 2013, p. 57)

Outro importante princípio é o da adaptação, pois representa o direito à melhoria das condições de prestação de serviço público, que está diretamente relacionada com a necessidade de constante atualização tecnológica das atividades. Essa modernização é de extrema importância para a evolução da prestação no que diz respeito à qualidade e ao alcance populacional do serviço. Contudo, esse princípio é pouco difundido e não está expressamente positivado no Direito brasileiro, o que dificulta seu cumprimento e fiscalização. Por isso, são raras as situações em que esse princípio é devidamente respeitado e que o cidadão consegue usufruir do seu direito (ARAGÃO, 2013, p. 514). Acerca dessa questão, Aragão (2013, p. 515) afirma que:

O Princípio da Adaptação tem importância principalmente no momento da elaboração dos editais de licitação e dos contratos de concessão, ocasião em que o poder concedente poderá, dando concretude ao Princípio, estabelecer regras que determinem o constante aperfeiçoamento do serviço público. Essas regras constituirão, depois de celebrado o contrato, cláusulas de serviço que poderão ser invocadas pelos usuários que a eles se subsumirem.

O Código de Defesa do Consumidor (CDC), em seu art. 6º, inciso X, também dispõe acerca dos princípios da adequação e da eficiência que devem ser aplicados aos serviços públicos. O artigo supracitado o serviço público deve ser adequado e eficaz, o que representa os princípios da adequação e da eficiência. O princípio da adequação está expresso no art. 175, inciso IV da Constituição Federal de 1988, onde afirma que o Poder Público tem “a obrigação

de manter serviço adequado”. Dessa forma, sabe-se que o Estado é prestador inúmeros serviços aos cidadãos e que deve fazê-lo de forma adequada e eficaz para garantir a máxima satisfação dos consumidores. Então, se tais serviços não estiverem sendo prestados adequadamente, os consumidores poderão exigir o seu respeito e funcionamento devido (SOUZA; WERNER; NEVES, 2018, p. 81).

Já o princípio da eficiência está disposto no caput do art. 37 da Constituição Brasileira. Nota-se que esse princípio está relacionado à obrigação de manter o serviço adequado – expressa no art. 175, inciso IV –, pois não adianta apenas o serviço ser adequado e disponível para as pessoas, ele precisa ser de fato eficiente para que seja cumprida sua função na realidade concreta (NUNES, 2019, p. 107). Nas palavras de Aragão (2019, p. 153), “a eficiência é um *plus* necessário da adequação. O indivíduo recebe serviço público eficiente quando a necessidade para a qual este foi criado é suprida concretamente. É isso que o princípio constitucional pretende”.

Os princípios mencionados também são abordados pela Lei nº 8.987, art. 6º, § 1º, que afirma:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

Outro princípio fundamental para a manutenção dos interesses coletivos na prestação do serviço público é o da dignidade da pessoa humana, expresso no art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988. Os órgãos, funções e atividades estatais estão vinculados ao princípio da dignidade da pessoa humana, que lhes impõe o dever de respeito e fiscalização, fazendo com que o Estado tenha a obrigação de proteger a dignidade pessoal de todos os indivíduos contra possíveis agressões (SARLET, 2011, p. 79).

A dignidade da pessoa humana está inserida entre os “valores supremos” citados no preâmbulo da Constituição Brasileira quando afirma que o Estado Democrático existe para “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna,

pluralista e sem preconceitos”, pois todos os valores citados integram a noção de dignidade da pessoa humana.

Sobre esse princípio, Sarlet (2011, p. 79), afirma que:

[Princípio da dignidade da pessoa humana] impõe limites à atuação estatal, objetivando impedir que o poder público venha a violar a dignidade pessoal, mas também implica (numa perspectiva que se poderia designar de programática ou impositiva, mas nem por isso destituída de plena eficácia) que o Estado deverá ter como meta permanente, proteção, promoção e realização concreta de uma vida com dignidade para todos.

Portanto, observa-se que “a dignidade da pessoa humana – **e do consumidor** – é garantia fundamental que ilumina todos os demais princípios e normas que, então, a devem respeito, dentro do sistema constitucional soberano brasileiro” (RIZZATTO, 2019, p. 174, grifo nosso).

2.3 INCIDÊNCIA DAS NORMAS DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR SOBRE OS SERVIÇOS PÚBLICOS

O estudo sobre o serviço público deságua num importante questionamento: qual é a condição jurídica das pessoas e empresas que o usufruem desse serviço? Essa pergunta gera uma acirrada discussão doutrinária que não é facilmente estabilizada, pois existem duas lógicas divergentes sobre o assunto: o ponto de vista trazido pelo CDC e a lógica abordada na Lei Geral das Concessões (Lei nº 8.987/1995) (ARAGÃO, 2013, p. 475).

De acordo com Aragão (2013, p. 476), o enfoque oferecido pelo CDC é privatista e predominantemente individualista, ao passo que o outro ponto de vista é publicista e tem foco na proteção coletiva do cidadão. Em suas exatas palavras (ARAGÃO, 2013, p. 476):

A visão consumerista visa à proteção do indivíduo *per se* como sujeito hipossuficiente diante do poder econômico das empresas, com foco eminentemente individualista, ainda que haja instrumentos processuais coletivos de proteção do indivíduo consumidor. Já a visão publicista se foca na proteção dos cidadãos coletivamente considerados, se preocupando com a viabilização de um sistema prestacional equânime, universal e contínuo de garantia da prestação de determinadas atividades.

É necessário, porém, fazer uma ressalva importante sobre o pensamento supracitado. O CDC faz parte do conjunto das principais leis coletivas do Brasil e surgiu logo após a recepção oficial do processo coletivo na Constituição Federal de 1988, com um de seus propósitos sendo, justamente, realizar a potencialização da coletivização no país. Então, ele possui diversos

dispositivos que evocam princípios do processo coletivo, como, por exemplo, o princípio da máxima amplitude, atipicidade ou não-taxatividade, no sentido de qualquer ação pode ser coletivizada. Com efeito, nos termos do art. 83 do CDC afirma que “para a defesa dos direitos e interesses protegidos por este código são admissíveis todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela”. Outra importante normatização desse Código está em seu art. 81, que dispõe, em seu *caput*, que “a defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo” e, em seus incisos, classifica e descreve quais são os Direitos de Terceira Dimensão, também conhecidos como Direitos Transindividuais, aplicados no Brasil, sendo eles os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Logo, nota-se a ampla relevância desse Código para a proteção coletiva da população (informação verbal)¹.

Nada da obstante, uma das razões por trás do argumento acerca do aspecto individualista que o CDC apresenta dá-se pelo fato de que a equiparação do cidadão-usuário do serviço público à figura do consumidor no Direito Privado é observada por alguns como parte do processo de privatização dos serviços públicos, pois o cidadão teria apenas uma relação privatista com o prestador e não integraria uma rede publicista de proteção social (ARAGÃO, 2013, p. 477).

Todavia, mesmo na presença da desconfiança jurídica com relação à possível privatização do serviço público, sabe-se que, paradoxalmente, foi através da proteção individualista nas relações privadas de consumo, por meio do CDC, que a cidadania obteve maior afirmação. Isso aconteceu tanto pela atuação administrativa dos Programas de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCONs), como pela firme aplicação e interpretação do Código de Defesa do Consumidor pelo Poder Judiciário. Dessa forma, percebe-se que o próprio aspecto protetivo do regime de Direito Público não era suficientemente presente e eficaz antes da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor (ARAGÃO, 2013, p. 479). Diante dessa dualidade de pensamentos com relação ao *status* jurídico do serviço público, é preciso perceber que realmente há mudanças na fronteira entre a esfera pública e a privada que geram reflexos na ampliação da figura do consumidor que, sendo tipicamente privada, começa a expandir-se para o âmbito público (ARAGÃO, 2013, p. 478). Nesse contexto:

¹ Conteúdo abordado nas aulas de Direito Processual Coletivo ministradas pelo Professor Márcio Flavio Lins de Albuquerque e Souto no período 2020.1 – Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

A aplicação do Direito dos Consumidores aos serviços públicos é uma decorrência fundamental do movimento de liberalização econômica da década de oitenta e seguintes. Apenas a um serviço público liberalizado, sujeito à lógica econômica da concorrência, haver-se-ia de cogitar da aplicação, em maior ou menor escala, do direito comum de proteção dos consumidores (ARAGÃO, 2013, p. 478).

Afinal, sabe-se que essas duas lógicas devem, na verdade, ser complementares, pois a proteção e satisfação, tanto individual quanto coletiva, são marcantes para manter o sistema de prestações de serviços públicos funcionando devidamente (ARAGÃO, 2013, p. 477).

Assim, pode-se dizer que o Direito brasileiro adotou um posicionamento misto em relação à classificação jurídica do usuário de serviço público. A própria Lei nº 8.987/1995 – Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos –, em seu art. 7º, elenca todos os direitos e obrigações dos usuários de serviços públicos e, no *caput* desse mesmo artigo, afirma que esses direitos listados não trazem prejuízo às normas dispostas no Código de Defesa do Consumidor (ARAGÃO, 2013, p. 494). Isso mostra que as disposições dessas duas leis devem ser vistas de uma maneira complementar, sem que a incidência de uma norma seja motivação para o afastamento da outra.

Sobre essa questão, também é importante reparar que o art. 175, parágrafo único, inciso II, da Constituição Brasileira, ao tratar da prestação de serviços públicos, afirma que a lei deverá dispor sobre o direito dos usuários, e não dos consumidores. Porém, essa disposição constitucional não deve ser interpretada de maneira isolada, com o intuito de excluir os serviços públicos da aplicação das normas do CDC. Com relação a isso, Miragem (2016, p. 197) explica que:

Ao conferir ao legislador a determinação de legislar estabelecendo os direitos subjetivos do usuário, estabelece regra geral, pertinente a todos os usuários de serviços públicos. Todavia, quando se tratar de relação de consumo, ou seja, quando diz respeito a certos e determinados serviços públicos (serviços públicos *uti singuli*), quem usufrui o serviço público como destinatário final dos mesmos terá, ao lado das normas integrantes do regime jurídico administrativo de prestação de serviço, a proteção das normas estabelecidas no CDC, como resultado do próprio direito fundamental de defesa do consumidor.

No âmbito jurisprudencial, percebe-se que o Superior Tribunal de Justiça (STJ) vem expressamente identificando cada vez mais as relações das quais participam usuários de serviços públicos específicos e remunerados. Como exemplo, tem-se a decisão no bojo do Recurso Especial nº 263.229/SP:

ADMINISTRATIVO. EMPRESA CONCESSIONÁRIA DE FORNECIMENTO DE ÁGUA. RELAÇÃO DE CONSUMO. APLICAÇÃO DOS ARTS. 2º E 42, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. 1. Há relação de consumo no fornecimento de água por entidade concessionária desse serviço público a empresa que comercializa com pescados. 2. A empresa utiliza o produto como consumidora final. 3. Conceituação de relação de consumo assentada pelo art. 2º, do Código de Defesa do Consumidor. 4. Tarifas cobradas a mais. Devolução em dobro. Aplicação do art. 42, parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor. 5. Recurso provido. (STJ - REsp: 263229 SP 2000/0058972-1, Relator: Ministro JOSÉ DELGADO, Data de Julgamento: 14/11/2000, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 09.04.2001 p. 332 JBCC vol. 190 p. 245).

Analisando-se as previsões do CDC acerca dos serviços públicos, nota-se que, em seu art. 3º, § 2º, a definição de serviços “é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo”, com exceção apenas das atividades sem remuneração ou custos e as decorrentes das relações de caráter trabalhista. Assim, essa definição legal indica que o serviço objeto da relação de consumo é apenas aquele prestado mediante remuneração. Sabe-se que esta remuneração pode ser encarada como uma remuneração direta, onde há a contraprestação de um contrato de consumo, ou uma remuneração indireta, que resulta de vantagens econômicas do fornecedor a serem deduzidas independentemente do contrato de consumo. Já a exclusão das relações trabalhistas justifica-se, formalmente, pelo objetivo de regular uma nova relação jurídica consumerista emergente na realidade econômica contemporânea e pela já existência prévia de legislação especial e justiça especializada para os trabalhadores (MIRAGEM, 2016, p. 188).

Além disso, a lei consumerista, em seu art. 22, dispõe especificamente a respeito da existência dos serviços públicos essenciais, o que serve de grande réplica para o possível argumento de prestadores de serviços públicos que dizem que tais serviços não estariam submetidos às normas do CDC (NUNES, 2019, p. 150). Sobre esse art. 22, Nunes (2019, p. 151) afirma que será fornecedora de serviços públicos toda e qualquer empresa pública ou privada contratada pela Administração Pública, assim como também serão fornecedoras as autarquias, fundações, e sociedades de economia mista, pois “o que caracteriza a pessoa jurídica responsável na relação jurídica de consumo estabelecida é o serviço público que ela está oferecendo e/ou prestando”.

Nada obstante, o problema do serviço público como objeto da relação de consumo é o centro de um dos principais debates do Direito brasileiro, pois a aplicação e os efeitos das normas de proteção do consumidor aos serviços públicos geram opiniões divergentes. De acordo com Miragem (2016, p. 193):

O CDC expressamente indica sua aplicabilidade aos serviços públicos em diversos momentos. Primeiro, ao referir quando trata da definição legal de fornecedor, das “pessoas de direito público” (artigo 3.º, *caput*). A seguir, ao estabelecer como princípio da Política Nacional das Relações de Consumo, a melhoria dos serviços públicos (artigo 4.º, VII), ao mesmo tempo em que consagra como direito básico do consumidor sua adequada e eficaz prestação (artigo 6.º, X). E por fim, ao estabelecer expressamente no artigo 22, uma série de deveres aos fornecedores de serviços públicos.

Apesar da clareza da normatização do CDC, o tema traz algumas questões importantes a serem discutidas, como a identificação de quais são os serviços públicos sobre os quais o CDC incide, de que forma ocorre essa incidência e quais as suas limitações.

Inicialmente, é preciso revisitar o que foi estudado no tópico 2.1 do presente trabalho, onde se esclareceu que o próprio conceito de serviço público não possui um único sentido dentro do Direito brasileiro. Isso, por si só, abre certa margem para a possível introdução desse tipo de serviço na esfera privada do Direito do Consumidor.

Outro fator importante a ser analisado é que, a partir de meados da década de 1990, o Brasil passou por um processo de reforma de Estado onde existiram diversos programas de desestatização e delegação da prestação de serviços públicos a particulares. Essa mudança representou uma nova relação entre os prestadores de serviços públicos e os usuários desses serviços causada, principalmente, pela diferença entre os regimes adotados. De um lado, alguns serviços foram delegados em regime de monopólio – no caso das distribuidoras de energia elétrica, por exemplo –, enquanto outros foram inseridos tipicamente no mercado de consumo e delegados em regime de concorrência – no caso das empresas de telefonia. Contudo, em ambas as situações, a subordinação do consumidor associada à importância e, até mesmo, essencialidade do serviço, caracterizam a vulnerabilidade e indicam a necessidade de proteção (MIRAGEM, 2016, p. 194).

No entanto, não são todos os serviços públicos que estão subordinados às normas de Código de Defesa do Consumidor, pois há uma distinção entre os serviços abarcados pelas normas do CDC e os subordinados exclusivamente às normas do Direito Administrativo. Essa distinção é feita, primordialmente, pela diferenciação entre serviços públicos *uti singuli* e *uti universi*. Conforme exposto no tópico 2.1, os serviços públicos *uti singuli* são aqueles fruídos individualmente, divisíveis, mensuráveis e que têm seus usuários identificados. Os serviços *uti universi*, por sua vez, são aqueles fruídos coletivamente, indivisíveis, imensuráveis e que têm seus usuários não particularmente identificados.

Essa diferença faz com que nem toda relação de serviço público possa ser facilmente regulada pelo CDC, como, por exemplo, os deveres instituídos aos fornecedores dispostos no art. 22 do CDC. Acerca desse tema, Filomeno (2018, p. 64) expõe que:

Realmente, quando se fala de **relações de consumo**, o que se tem em vista são os chamados **serviços públicos “uti singuli”**, ou seja, prestados e colocados à disposição dos consumidores de modo geral, pelo próprio Poder Público, ou então por empresas concessionárias ou permissionárias, mas remunerados mediante uma **tarifa** ou **preço público** (água e esgotos, transportes coletivos, energia elétrica, telecomunicações, gás, combustíveis etc.). Já os serviços públicos **“uti universi”** são aqueles prestados diretamente pelo Poder Público (educação e saúde públicas, construção e manutenção de parques e praças de esportes públicos), e remunerados indiretamente **mediante recolhimento de tributos, de formal geral (impostos) ou específica (taxas e contribuições de melhoria)**. Ora, quer-nos parecer que o dispositivo em pauta, assim como o art. 22 do Código de Defesa do Consumidor, referem-se especificamente aos primeiros, já que esse último dispõe o seguinte: “Art. 22 – 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.”

Dessa forma, diante dos diferentes tipos de serviços públicos, o CDC é aplicado àqueles que em que existe a presença do consumidor como agente de uma relação de aquisição individual, mensurável e remunerada do determinado serviço que, sendo assim, encaixa-se na classificação de serviço *uti singuli* – por exemplo, os serviços de abastecimento e tratamento de água e esgoto. Então, não se cogita a aplicação do CDC aos serviços públicos que são custeados pelo esforço coletivo através da tributação, sem possibilidade de mensuração ou determinação do usuário, como é o caso dos serviços *uti universi* – por exemplo, os serviços de educação no ensino público gratuito (MIRAGEM, 2016, p. 195).

Outro ponto interessante na análise da incidência das normas de proteção ao consumidor sobre os serviços públicos está na própria definição de consumidor indicada pelo CDC. Ele é estabelecido, no art. 2º do Código, como sendo destinatário final do produto ou serviço, o que indica, a priori, que o consumidor encerra a cadeia econômica do fornecimento. Assim, é facilmente notável que o sujeito dos serviços públicos *uti singuli* são considerados consumidores, visto que a fruição do serviço acontece no destino final da relação de consumo. Então, diante desse raciocínio, as normas de proteção do consumidor não se aplicariam quando o uso do serviço não for feito pelo destinatário final, pois o usuário estaria utilizando o serviço público como insumo de sua atividade produtiva e, por isso, não poderia ser considerado consumidor (MIRAGEM, 2016, p. 195). Contudo, outro aspecto principal do conceito de consumidor trazido pelo CDC é a inclusão da pessoa jurídica. Isso faz com que o entendimento

acima possa ser relativizado no caso concreto, uma vez que uma empresa pode ser considerada consumidora mesmo utilizando do serviço público como insumo para sua produção, como por exemplo, no caso da utilização de energia elétrica por uma indústria. O STJ, no Recurso Especial nº 263.229/SP, citado anteriormente, pronunciou-se a favor desse entendimento ao afirmar existe relação de consumo no caso da empresa em questão que utiliza o serviço público de fornecimento de água como consumidora final. A esse respeito, Aragão (2013, p. 503) expõe que:

A legislação consumerista tem por objetivo a proteção do consumidor conceitualmente hipossuficiente em face do poder econômico da empresa prestadora de serviços, produtora ou comercializadora de bens, ao passo que na prestação de serviços públicos muitos dos usuários são os chamados “grandes consumidores”, empresas muitas vezes maiores que as próprias concessionárias, geralmente utilizando os serviços como insumos das suas próprias atividades econômicas. Por essas razões não poderiam ser enquadradas como consumidores/hipossuficientes à luz do CDC, que, no entanto, não deixa de lhes ser aplicável em virtude da remissão genérica feita pelo art. 7º, *caput*, da Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos, à legislação consumerista.

Esse debate gerado pelo conceito de consumidor, entretanto, pode ser concluído com a observação do princípio da tutela do vulnerável, uma vez que a incidência das normas de proteção do consumidor deve ser interpretada à luz da vulnerabilidade da pessoa. Para demonstrar a importância desse princípio, destaca-se a situação em que a sua presença determina um nível ainda maior de proteção ao consumidor, como é o caso das pessoas de baixa renda (MIRAGEM, 2016, p. 197).

Dessa forma, há uma diferença de nível de vulnerabilidade entre um sujeito consumidor e uma empresa consumidora de serviço, logo, é necessária uma análise mais detalhada sobre cada caso concreto. A respeito do uso da terminologia de consumidor nessa situação, Miragem (2016, p. 196) afirma que:

O reflexo da utilização desta terminologia vai dirá respeito, antes de tudo, ao desafio de contemplar os diferentes interesses no processo de regulação dos serviços. Os interesses de pequenos e grandes consumidores muitas vezes não são coincidentes – o que reduz sua influência no processo de uma decisão. Mais do que isso, pode ocorrer do interesse econômico das grandes empresas – incluídas como “consumidores” – seja contrário ao dos pequenos consumidores vulneráveis.

Para além dos pontos abordados até o momento, entende-se também que o CDC não pode ser aplicado indiscriminadamente aos serviços públicos, pois estes não são atividades

econômicas ordinárias, não possuem as mesmas liberdades das outras empresas e preocupam-se com a manutenção de um sistema prestacional coletivo. A complexidade da prestação de serviço público também é vista na própria relação prestacional que envolve, ao mesmo tempo, o Poder Público, a concessionária e os usuários do serviço público. Sobre isso, Aragão (2013, p. 495) explica que:

A razão para tais atividades econômicas serem retiradas da livre iniciativa e submetidas a um regime jurídico tão especial se explica pelo fato de visarem a assegurar os interesses dos cidadãos enquanto integrantes de uma mesma sociedade, não como pessoas individualmente consideradas.

A própria conotação coletiva dos serviços públicos é, claramente, muito mais ampla que as atividades econômicas privadas. Eles objetivam a coesão social e são muitas vezes utilizados como instrumentos técnicos para distribuição de renda e efetuação da dignidade da pessoa humana. Isso ocorre porque, através das tarifas cobradas aos usuários dos serviços públicos, é feito um “financiamento” da expansão desses serviços para os cidadãos que ainda não tem acesso a eles. Vale ressaltar que, se essa logística fosse analisada apenas pelo sistema consumerista, essas tarifas seriam consideradas abusivas, pois superam o valor da utilização individualmente fruída, segundo os arts. 39, inciso V e 51, inciso IV, do CDC (ARAGÃO, 2013, p. 496).

Dessa forma, um dos principais desafios contemporâneos a respeito da regulação dos serviços públicos é atingir o equilíbrio entre a defesa do usuário do serviço público e a defesa do consumidor e, para isso, é necessário fazer a distinção entre o consumidor efetivo e o consumidor potencial. O consumidor efetivo é aquele consumidor propriamente dito, ou seja, que utiliza o serviço público e, portanto, faz parte da relação contratual estabelecida com o fornecedor. Já o consumidor potencial é aquele que não faz parte dessa relação, mas que o ordenamento regulatório deseja que ele venha a utilizar-se do serviço – esse cidadão tem o potencial de ser um consumidor efetivo. Essas duas realidades distintas ensejam tratamentos legais diferenciados, uma vez que, enquanto o consumidor efetivo pleiteia, por exemplo, por qualidade de serviço e tarifas menores – relacionam-se com a fruição do serviço –, o consumidor potencial possui apenas a expectativa de fruição. O consumidor potencial “possui o direito (formal) de pagar pela prestação, entretanto, por motivos de índole econômica, geográfica ou social, teria sérias e concretas dificuldades para obter acesso material ao serviço” (MARQUES NETO, 2002, p. 28-29).

Acerca dessa questão, Marques Neto (2002, p. 29) evidencia que:

Em uma sociedade tão desigual como a brasileira é grande o número de consumidores potenciais dos serviços públicos. Em face desse contexto, é que o direito da regulação desenha um modelo hábil à transformação do consumidor potencial em efetivo. Ocorre que uma tal configuração pode-se opor aos interesses daquele que já frui o serviço, vale dizer, o consumidor efetivo. O peso desta meta regulatória é, em certa medida, suportado pelos consumidores efetivos que, entretanto, almejam tarifas menores. Daí porque em nome da integração do consumidor potencial, os interesses do consumidor efetivo podem ser mitigados.

Portanto, a tarifa dos serviços públicos não representa apenas uma contraprestação do serviço usufruído, sendo também um elemento fundamental de preservação do equilíbrio da infraestrutura da concessão pública e, demasiadas vezes, um instrumento de subsídio interno. Esse tipo de subsídio é o que ocorre entre os próprios usuários dos serviços, enquanto o subsídio externo é aquele bancado diretamente pelas verbas do Tesouro. Ambos se direcionam para as situações em que o valor da tarifa cobrado do usuário não é suficiente para arcar com os custos dos serviços prestados. Logo, observar os valores das tarifas dos serviços públicos apenas sob a visão consumerista, considerando-a abusiva, seria desprezar a relevância tarifária diante do complexo equilíbrio de despesas e receitas envolvidas no contrato de concessão. Além disso, vale ressaltar que tal contrato normalmente tem um prazo de décadas e almeja o bem-estar da coletividade, inclusive dos consumidores em potencial – até mesmo daqueles que possuem acesso ao serviço, mas não têm condições de pagar o valor total da tarifa (ARAGÃO, 2013, p. 497-498). Para enfatizar a importância dessa estrutura tarifária dos serviços públicos, convém pontuar que:

A técnica da prestação de serviços públicos também possui importância intergeracional, de maneira que a sua gestão não pode apenas ter em conta os interesses das atuais gerações, necessitando dos investimentos necessários para assegurar que as futuras gerações também lhe tenham acesso. Os serviços públicos e as atividades econômicas *stricto sensu* têm uma relação distinta com o tempo: **estas visam à satisfação imediata do sujeito, ao passo que aqueles visam à realização dos interesses de longo prazo dos cidadãos enquanto membros de uma dada sociedade.** (AMAR, 2001, p.35 *apud* ARAGÃO, 2013, p. 499)

Apesar de instituírem uma desvantagem para os usuários dos serviços públicos em comparação aos consumidores em geral, essas políticas tarifárias derivam da própria natureza das delegações dos serviços públicos, pois “quando se produz a delegação da prestação do serviço público para a iniciativa privada, introduz-se alteração radical na concepção político-

econômica do custeio do serviço e da distribuição da riqueza coletiva” (JUSTEN FILHO, 2003, p. 103).

Nesse sentido, Justen Filho (2003, 104) completa que:

As despesas necessárias à manutenção do serviço concedido serão custeadas pelo volume global arrecadado dos usuários. Então, a tarifa a ser exigida para a fruição do serviço por parte dos usuários deverá ser suficiente para a manutenção do serviço (e para a obtenção do lucro do delegatário). Isso produz a diferenciação entre dois conjuntos distintos de pessoas: a comunidade e os usuários. Os recursos da comunidade não mais serão aplicados para a implantação e manutenção do serviço. Caberá aos próprios usuários arcar com as despesas necessárias. Dito de outro modo, a concessão acarreta um alívio dos não-usuários e o agravamento da situação econômica dos usuários do serviço.

Contudo, a aplicação do CDC aos serviços públicos não pode ser excluída, independentemente de todas essas peculiaridades inerentes ao regime jurídico dos serviços públicos, e até mesmo porque há previsão legal expressa para tal aplicação. O fato é que existem limitações para a incidência do CDC, uma vez que essa aplicação não pode ser absoluta e deve ser feita com cautela para não desnaturar a atividade como serviço público e acabar privilegiando os interesses individuais dos consumidores, além de postergar seus maiores objetivos sociais (ARAGÃO, 2013, p. 499).

Nessa perspectiva, observa-se que a qualificação trazida pelo art. 7º, *caput*, da Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos – Lei nº 8.987/1995 – de usuários de serviços públicos também como sendo consumidores é uma equiparação bastante sensível, já que muitos dispositivos do CDC não podem ser empregados por serem incompatíveis com o regime de direito público desses serviços. Como exemplo dessa incompatibilidade, tem-se uma possibilidade de alteração das cláusulas regulamentares no regime público que não pode ser realizada no regime privado (ARAGÃO, 2013, p. 500).

Outro ponto de incidência das normas de proteção ao consumidor sobre os serviços públicos está análise dos princípios aplicáveis à prestação desses serviços. Para isso, é importante que seja feita uma relação entre o serviço público e o Direito do Consumidor, visto que ambos possuem um interesse coletivo e a finalidade de proteger os usuários dos serviços. Assim sendo, o CDC abarca a questão dos princípios que, nesse caso, envolvem a proteção do consumidor como sendo usuário do serviço público. Assim, em seu art. 4º, parágrafo único, o CDC afirma que o objetivo das relações de consumo – onde encaixa-se a interpretação de serviço público que são fornecidos por concessionárias remuneradas pelos usuários – é “o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança,

a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo”. Essa afirmação resta clara a intenção do legislador em promover a segurança jurídica para os usuários dos serviços.

Nos incisos do mesmo artigo supracitado, o Código elenca diversos princípios fundamentais para suprir as necessidades coletivas dentro da relação de consumo, como reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor, o dever de ações governamentais para proteger efetivamente o consumidor, a garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho e a racionalização e melhoria dos serviços públicos.

A respeito desse vínculo entre o serviço público e o Direito do Consumidor, Aragão (2013, p. 479) expõe que:

O curioso é que, entre nós, o aspecto protetivo do regime de Direito Público e a própria noção de cidadania nunca foram muito fortes. Ao revés, foi no viés da proteção individualista nas relações privadas de consumo, através do Código de Defesa do Consumidor, que, paradoxalmente, a cidadania, a partir da década de oitenta, obteve alguma afirmação, tanto pela atuação administrativa dos PROCONs como pela forte aplicação/interpretação do CDC pelo Poder Judiciário, em uma expressão do que por vezes é denominado “ideologia consumerista, pela qual o consumidor é a finalidade do processo de produção”

O CDC ainda dispõe acerca de mais direitos e princípios indispensáveis para concretização dos serviços públicos em seu art. 6º, inciso X, quando afirma que um dos direitos básicos do consumidor é ter uma “adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral” e, em seu art. 22, quando esclarece que “os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecerem serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos”.

3 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Perante o exposto no capítulo anterior, verifica-se que os serviços públicos possuem uma função fundamental na sociedade e que são instrumentos indispensáveis para a preservação dos interesses coletivos. Assim, pode-se deduzir que tais serviços são ferramentas para a efetuação dos direitos fundamentais, uma vez que esses direitos protegem justamente o indivíduo e a coletividade.

Nessa perspectiva, o presente capítulo está dividido em três partes que, juntas, buscam esclarecer pontos essenciais para a compreensão da relevância dos serviços públicos para a garantia dos direitos fundamentais. Com interesse na definição desses direitos, principalmente no que diz respeito à dignidade da pessoa humana, a primeira parte desse estudo procura salientar que os direitos fundamentais não se restringem ao disposto no Título II da Constituição Federal de 1988.

A segunda parte pretende demonstrar a relação incindível existente entre os direitos fundamentais e os serviços públicos, evidenciando que tais serviços são meios indispensáveis para a efetivação dos direitos fundamentais.

Finalmente, a terceira parte trará a discussão acerca das situações em que as prestadoras dos serviços públicos estão autorizadas a suspender sua prestação de serviço – de acordo com a legislação e os entendimentos jurisprudenciais –, e como esse debate acaba afetando os direitos fundamentais.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Os direitos fundamentais são aqueles direitos, geralmente atribuídos à pessoa humana, reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional de determinado Estado (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 356). Nessa perspectiva, Canotilho (1993, p. 498) aponta para a proteção desses direitos num sentido formal e num sentido material, mostrando que o que qualifica um direito como fundamental é encaixar-se simultaneamente nos dois sentidos. Para introduzir essa questão, aponta-se que:

Qualquer conceituação de direitos fundamentais que busca abranger de modo completo o conteúdo material dos direitos fundamentais está fadada, no mínimo, a certo grau de dissociação da realidade de cada ordem constitucional individualmente considerada. [...] Com efeito, o que é fundamental para determinado Estado pode não ser para outro, ou não sê-lo da mesma forma, muito embora a existência de categorias universais e consensuais no que diz

com o reconhecimento de sua fundamentalidade, tais como os valores da vida, da liberdade, da igualdade e da dignidade humana. (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 375).

A fundamentalidade formal é aquela ligada ao direito constitucional positivo onde os direitos fundamentais são parte integrante da própria constituição, situando-se no ápice de todo o ordenamento jurídico e desfrutando da supremacia hierárquica das normas constitucionais. Por serem normas constitucionais, estão submetidas aos limites formais e materiais da reforma constitucional – art. 60 da Constituição Federal – apesar de ser possível questionar sobre esses limites de proteção outorgada pelo constituinte. Ademais, essas normas de direitos fundamentais são diretamente e imediatamente aplicáveis, como disposto no art. 5º, § 1º, da CF, “as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 373).

A fundamentalidade material traz o exame do conteúdo dos direitos, ou seja, uma análise para saber se suas circunstâncias envolvem decisões fundamentais para a estrutura do Estado e da sociedade (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 374). A respeito desse tipo de fundamentalidade, Canotilho (1993, p. 499) expõe que:

Significa que o conteúdo dos direitos fundamentais é decisivamente constitutivo das estruturas básicas do Estado e da sociedade. *Prima fade*, a fundamentalidade material poderá parecer desnecessária perante a constitucionalização e a fundamentalidade formal a ela associada. Mas não é assim. Por um lado, a fundamentalização pode não estar associada à constituição escrita e à ideia de fundamentalidade formal como o demonstra a tradição inglesa das Common-Law Liberties⁸. Por outro lado, só a ideia de fundamentalidade material pode fornecer suporte para: (1) a abertura da constituição a outros direitos, também fundamentais, mas não constitucionalizados, isto é, direitos materialmente mas não formalmente fundamentais (cfr. CRP, art. 16.71.º); (2) a aplicação a estes direitos só materialmente constitucionais de alguns aspectos do regime jurídico inerente à fundamentalidade formal; (3) a abertura a novos direitos fundamentais

É notável que uma conceituação meramente formal – sendo os direitos fundamentais somente aqueles reconhecidos na Constituição – é insuficiente, uma vez que a própria Constituição Federal de 1988 admite a existência de outros direitos fundamentais diversos dos integrantes no seu catálogo – Título II da CF –, em seu art. 5º, § 2º, dizendo que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”. Além disso, sabe-se que uma fundamentalização estritamente formal também

é deficiente por não abordar o conteúdo dos direitos fundamentais (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 375). Nesse contexto:

[...] é possível definir direitos fundamentais como todas as posições jurídicas concernentes às pessoas (naturais ou jurídicas, consideradas na perspectiva individual ou transindividual) que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, expressa ou implicitamente, integradas à constituição e retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos, bem como todas as posições jurídicas que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparadas, tendo, ou não, assento na constituição formal. (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 376).

Com base no disposto do art. 5º, § 2º, da Constituição Brasileira, pode-se cogitar duas espécies de direitos fundamentais, sendo eles os direitos formal e materialmente fundamentais, isto é, sempre fundado, mesmo que de maneira implícita, na Constituição formal; e os direitos somente materialmente fundamentais, ou seja, aqueles que não estão dispostos no Texto Constitucional. Em suma, pode-se dizer que os direitos fundamentais não necessariamente devem estar expressos no Título II da Constituição Federal para serem considerados fundamentais à sociedade. Essa convicção de uma maior abrangência e, conseqüentemente, maior abertura material para o catálogo dos direitos fundamentais, está presente tanto na doutrina majoritária quanto na jurisprudência, principalmente do Supremo Tribunal Federal (STF), que admite a expansividade do catálogo constitucional para além do da existência de direitos e garantias do Título II da CF, reconhecendo também os direitos políticos, sociais, econômicos, etc., como fundamentais (SARLET; MARINONI; MITIDIERO, 2017, p. 377-378).

Nesse sentido, diz Bonavides (2004, p. 600) que “os direitos fundamentais são a bússola das Constituições”, ou seja, pode-se observar os direitos fundamentais como guias – externos ou internos – para a Constituição, mas não necessariamente integrantes da mesma.

Assim, conforme Carvalho Netto (2003, p. 154):

[...] os direitos fundamentais só poderão continuar como tais se a própria Constituição, como a nossa expressamente afirma no § 2º do seu art. 5º, se apresentar como a moldura de um processo de permanente aquisição de novos direitos fundamentais. Aquisições que não representarão apenas alargamento das tábuas de direitos, mas, na verdade, redefinições integrais dos nossos conceitos de liberdade e de igualdade, requerendo nova releitura de todo o ordenamento à luz das novas concepções dos direitos fundamentais.

Um dos propósitos cruciais desses direitos é o de proteção, ou seja, são direitos de defesa da população. Ao escolher seus representantes governamentais, o povo decide quem vai

determinar os destinos da nação. Tal poder delegado pela sociedade não é absoluto e possui diversas formas de controle, como os próprios direitos fundamentais que impõem limites ao uso indiscriminado do domínio estatal (MORAES, 2020, p. 103). Nessa lógica, sabe-se que “é o princípio da dignidade humana que demanda fórmulas de limitação do poder, prevenindo o arbítrio e a injustiça” (MENDES; BRANCO, 2020, p. 183). Nas palavras de Canotilho (1993, p. 541):

Os direitos fundamentais cumprem a função de direitos de defesa dos cidadãos sob uma dupla perspectiva: (1) constituem, num plano jurídico-objectivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera jurídica individual; (2) implicam, num plano jurídico-subjectivo, o poder de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes públicos, de forma a evitar agressões lesivas por parte dos mesmos (liberdade negativa).

Outra finalidade, segundo Canotilho (1993, p. 542), é a dos direitos fundamentais serem utilizados como direitos ao acesso e utilização de prestações estatais, pois os poderes públicos possuem uma majoritária parcela de responsabilidade no desempenho de atividades econômicas, sociais, culturais etc. Desse modo, é dever do Estado colocar à disposição da população, de forma direta ou não, vários tipos de prestações, como, por exemplo, o fornecimento de energia elétrica, o abastecimento e tratamento de água e esgoto, as instituições de ensino, a saúde, a segurança, os transportes, as telecomunicações etc. À proporção que o Estado concretiza tais responsabilidades, ou seja, assegura as prestações elementares aos cidadãos, consequentemente haverá um resultado benéfico para a população. Então, de forma imediata, isso revela:

— o direito de igual acesso, obtenção e utilização de todas as instituições públicas criadas pelos poderes públicos (exs.: igual acesso às instituições de ensino, igual acesso aos serviços de saúde, igual acesso à utilização das vias e transportes públicos);
— o direito de igual quota-parte (participação) nas prestações fornecidas por estes serviços ou instituições à comunidade (ex.: direito de quota-parte às prestações de saúde, às prestações escolares, às prestações de reforma e invalidez) (CANOTILHO, 1993, p. 542).

Analisando a Constituição Brasileira, é relevante pontuar sua disposição, já nos incisos do art. 1º, no sentido de que o país “tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político”. Esses fundamentos descritos podem remeter tanto aos direitos fundamentais quando aos

princípios fundamentais que devem ser garantias constitucionais para a população e, por isso, é de grande importância que sejam conjuntamente discutidos. A esse respeito, Bonavides (2004, p. 594) pondera que “entre a interpretação da Constituição e a interpretação dos direitos fundamentais há apertados vínculos, servindo os princípios que regem aquela ao esclarecimento do significado das normas pertinentes a esses direitos”.

Assim, tem-se o princípio da dignidade da pessoa humana – já exposto rapidamente no capítulo anterior do presente trabalho –, um princípio basilar, primordial e imprescindível para proteção social, além de ser um dos princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito. Pode-se acrescentar também que “os direitos e garantias fundamentais, em sentido material, são, pois, pretensões que, em cada momento histórico, se descobrem a partir da perspectiva do valor da dignidade humana” (MENDES; BRANCO, 2020, p. 183). Por essa evidente importância para o ordenamento jurídico, tal princípio merece especial destaque.

Com efeito, crê-se que a efetivação dos direitos fundamentais está diretamente ligada ao princípio da dignidade da pessoa humana, fato reafirmado por Garcia Filho (2008, p. 17) ao declarar que “quando o Estado desencadeia esforços voltados à satisfação de necessidades básicas, que possam ser conduzidas a direitos fundamentais, está, em última análise, dando concretização ao princípio da dignidade da pessoa humana”. Pode-se dizer também que esse princípio é o que melhor representa os valores indispensáveis dos direitos fundamentais e que “essa dignidade consubstancia, por inteiro, a ordem axiológica do regime e das instituições; é o supremo valor onde jaz o espírito da Constituição” (BONAVIDES, 2001, p. 28).

Reconhecendo o valor do princípio da dignidade da pessoa humana, Bonavides (2001, p. 232-233) o coloca como:

O ponto de chegada na trajetória concretizante do mais alto valor jurídico que uma ordem constitucional abriga [...]. Demais disso, nenhum princípio é mais valioso para compendiar a unidade material da Constituição que o princípio da dignidade da pessoa humana.

Apesar de sua nítida presença e importância fundamental para o ordenamento jurídico e para o funcionamento da sociedade, o princípio da dignidade da pessoa humana possui uma difícil conceituação devido ao seu caráter amplo e genérico. A doutrina e a jurisprudência, ao longo do tempo, estabeleceram contornos básicos desse conceito e concretizaram seu conteúdo, embora não haja uma definição abstrata que seja consensualmente aceita. Dessa forma, pode-se dizer que esse princípio constitui uma categoria axiológica aberta,

logo, uma concepção fixa seria inadequada (SARLET, 2012, p. 77). Sobre a dignidade da pessoa humana em si, Sarlet (2012, p. 77) apresenta a seguinte lição:

Inicialmente, cumpre salientar que a dignidade, como qualidade intrínseca da pessoa humana, é algo que simplesmente existe, sendo irrenunciável e inalienável, na medida em que constitui elemento que qualifica o ser humano como tal e dele não pode ser destacado, de tal sorte que não se pode cogitar na possibilidade de determinada pessoa ser titular de uma pretensão a que lhe seja concedida a dignidade. Esta, portanto, como elemento integrante e irrenunciável da natureza da pessoa humana, é algo que se reconhece, respeita e protege, mas não que possa ser criado ou lhe possa ser retirado, já que existe em cada ser humano como algo que lhe é inerente. Não é, portanto, sem razão que se sustentou até mesmo a desnecessidade de uma definição jurídica da dignidade da pessoa humana, na medida em que, em última análise, se cuida do valor próprio, da natureza do ser humano como tal.

Todavia, há uma possível caracterização desse princípio que afirma que a dignidade da pessoa humana não deve ser vista exclusivamente como algo específico da natureza do sujeito, pois ela também possui um sentido cultural e coletivo que é desenvolvido por diversas gerações. Por isso, pode-se dizer que esse princípio é, simultaneamente, limite – deve ser prioridade, não pode deixar de existir e nem ser alienado – e responsabilidade dos poderes estatais – deve preservar a dignidade existente e desenvolver condições que possibilitem seu pleno exercício (SARLET, 2012, p. 78)

3.2 OS SERVIÇOS PÚBLICOS COMO INSTRUMENTOS DE CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS

Analizando-se a relação entre os serviços públicos e os direitos fundamentais, percebe-se que aqueles são meios para a concretização autônoma desses, ou seja, a prestação de serviço público não é um direito fundamental propriamente dito, mas um instrumento para a sua concretização. De acordo com Garcia Filho (2008, p. 25), o serviço público “constitui atividade estatal de caráter eminentemente prestacional, que deve estar voltada à satisfação de necessidades básicas, compreendidas estas, atualmente, como direitos fundamentais”. Ainda nesse sentido, cumpre destacar que:

É, sem dúvidas, um excesso qualificar como direito fundamental o acesso aos serviços públicos, pois é mais realista reconhecê-los como indispensáveis ao exercício dos direitos fundamentais: a liberdade, compreendida de forma positiva, depende da capacidade da pessoa funcionar, conferindo por isso um valor especial ao acesso a certas atividades e bens específicos, na medida em

que condiciona esta capacidade. O acesso aos serviços públicos é seguramente importante para a capacidade de funcionar da sociedade. Além disso, é um fator de identidade que contribui para o sentimento de fazer parte de uma comunidade (COHEN; HENRY, 1997, p. 12).

Dessa forma, o serviço público compreende “a ideia de uma atividade voltada à promoção do desenvolvimento social, à realização de direitos fundamentais que se encontram albergados no núcleo do princípio da dignidade da pessoa humana” (GARCIA FILHO, 2008, p. 26), assim como se pode dizer que “o fundamento último da qualificação jurídica de determinada atividade como serviço público é ser pressuposto da coesão social e geográfica de determinado país e da dignidade dos seus cidadãos” (ARAGÃO, 2013, p. 505).

Em países como o Brasil, conhecidos por possuírem grandes restrições fiscais e muitas necessidades humanas básicas sem atendimento – tanto pelo Estado, quanto pelo mercado –, é bastante complexa a efetivação da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF) e dos direitos fundamentais vinculados à prestação de serviços públicos. De fato

Em uma situação em que apenas poucas camadas sociais têm como resolvidos determinados problemas vitais, a ideia de serviço público certamente serve para ampliar a base e se generalizar. [...]. Se trata de um longo processo, custoso e complicado de ser alcançado e mantido, mas que tem como aspiração a generalização do que até um momento anterior apenas poucos podiam desfrutar (BAQUER, 2003, p. 514 *apud* ARAGÃO, 2013, p. 506).

Isso ocorre porque essas prestações requerem a criação de organizações e infraestruturas de elevado valor, fazendo com que não haja verba suficiente para o custeio de todas as necessidades básicas de uma maneira inteiramente satisfatória (ARAGÃO, 2013, p. 507). Nas palavras de Garcia Filho (2008, p. 25), “a prestação de serviço público tem evidente conteúdo econômico, na medida em que procede a uma organização, a uma reunião de recursos escassos para a satisfação de certas necessidades humanas”. Diante dessa realidade, não havendo quantia monetária suficiente, quais necessidades básicas devem escolhidas para receber o investimento? E como ocorre essa escolha?

A esse respeito, a Constituição Federal, em seu art. 61, § 1º, II, expressamente confere ao Chefe do Poder Executivo a competência privativa de apresentar projetos de lei que definam as atribuições dos órgãos da Administração Pública. Logo, inclui-se as determinações normativas acerca dos serviços públicos. Então, pode-se dizer que o Poder Executivo, em comparação ao Poder Legislativo e Judiciário, possui essa atribuição por causa da sua melhor condição para avaliar as necessidades do Poder Público e propor ajustes específicos para as demandas (ARAGÃO, 2013, p. 508). Dessa forma, Finger (2003, p. 163) pondera que:

[...] evidenciado o serviço público como um direito do cidadão que se assenta no corresponsivo dever do Estado prestá-lo para a satisfação de um direito fundamental, fica aquele investido de um poder jurídico de exigir prontamente a sua prestação, via Poder Judiciário, sempre que verificada a omissão estatal ou mesmo a sua ineficiência.

Tais decisões acerca dos serviços públicos são feitas dessa maneira para evitar a banalização dos próprios direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana, que correm o risco de serem vistos como a solução para todo e qualquer problema social, como se o Poder Judiciário tivesse o poder de solucionar as carências do país somente através de liminares. No entanto, a imposição judicial de prestação de serviços públicos para assegurar o respeito aos direitos fundamentais não deve ser descartada de forma absoluta, pois esta é admissível em casos concretos excepcionais em que a omissão do Estado esteja afetando a dignidade da pessoa humana, ou seja, quando a ausência do serviço colocar em risco o mínimo existencial ou o núcleo vital do direito fundamental em questão (ARAGÃO, 2013, p. 510). Assim:

A Constituição não determina a proteção apenas do núcleo essencial dos direitos fundamentais, mas sim de toda a sua extensão, mas a proteção do seu núcleo essencial é mais imediata, independentemente, via de regra, de intermediação infraconstitucional para poder ser imposta judicialmente. (ARAGÃO, 2013, p. 514)

Um interessante emprego dessa orientação doutrinária foi feito pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) na Apelação Cível nº 2004.001.19572. Eis a ementa da decisão:

OBRIGAÇÃO DE FAZER. TUTELA ANTECIPADA. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO. DEVER DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO EM FORNECER OS MEIOS NECESSÁRIOS À GARANTIA DO DIREITO À SAÚDE. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. A norma constitucional que estabelece o direito saúde tem natureza programática. As normas programáticas, muito embora não possuam eficácia plena, prestam-se a garantir o mínimo existencial ali previsto. Esse mínimo existencial vem a ser núcleo de cada direito fundamental. O dever de prestar saúde é uma norma programática, que gera em contrapartida direito ao seu acesso. Embora esse direito não possa ser exercido de maneira plena, cabendo ao "Estado", estabelecer suas metas de atendimento ao bem comum, há necessidade de garantir-se seu núcleo, que é o direito a vida. Não garantindo esse mínimo existencial pode o Judiciário determinar que o Executivo cumpra com seu dever, pois a Constituição Federal nesse ponto, possui densidade normativa suficiente para tanto. (TJ-RJ - APL: 00686543220038190001 RIO DE JANEIRO CAPITAL 2 VARA FAZ PUBLICA, Relator: ANTONIO CESAR ROCHA ANTUNES DE

SIQUEIRA, Data de Julgamento: 16/11/2004, QUINTA CÂMARA CÍVEL,
Data de Publicação: 29/11/2004)

Diante do exposto, constata-se que a determinação judicial para a realização de prestações de serviços públicos em razão do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana não pode ser feita através de critérios gerais, uma vez que existem serviços públicos que possuem maior vínculo com o mínimo existencial das pessoas do que outros (ARAGÃO, 2013, p. 511). Contudo, como já dito antes, a efetivação dos direitos fundamentais vinculados à prestação de serviços públicos é bastante complexa e, por isso, existem adversidades inerentes à situação do Brasil, como mostra Aragão (2013, p. 512) ao pontuar que:

[...] em um País como o nosso, mesmo o mínimo existencial pode faltar a muitas pessoas e até a comunidades inteiras, não sendo de se imaginar, por exemplo, que o saneamento básico de todas as comunidades pobres do Brasil pudesse ser imposto judicialmente. Assim, até a efetividade do mínimo existencial ou do núcleo fundamental dos direitos fundamentais fica condicionada, como nesse exemplo, à reserva do possível. O Judiciário não pode impor medidas que, de antemão, sabe ser impraticáveis.

Em contrapartida, o direito dos cidadãos à prestação de determinado serviço público não está limitado apenas à situação em que o mínimo existencial dos direitos fundamentais esteja sendo lesado. Existem outras hipóteses básicas para a imposição judicial de prestações de serviços públicos como, por exemplo, quando as normas de serviços determinam a prestação sob alguma condição específica – geográficas, temporais, financeiras etc. – e o sujeito não consegue obter a prestação do serviço diretamente com a prestadora, mesmo tendo atendido a todas as condições necessárias. Outra hipótese ocorre no caso em que o princípio da igualdade (art. 5º, *caput*, CF) é violado, ou seja, quando o serviço estiver sendo prestado para um particular, mas não para outro, mesmo que este tenha cumprido todos os critérios solicitados (ARAGÃO, 2013, p. 512-513).

Nesse contexto, é seguro afirmar que, diante do mau funcionamento dos serviços públicos vinculados aos direitos fundamentais, é dever do Poder Público implementar políticas públicas de proteção para as categorias sociais marginalizadas e economicamente desfavorecidas. Tais políticas necessitam do gerenciamento do Estado para que sejam criados mecanismos de prestação positiva e efetiva dos serviços que garantem a preservação de condições dignas de vida (FINGER, 2003, p. 164). Como esclarece Finger (2003, p. 165):

O serviço público é uma das garantias constitucionais de realização dos direitos fundamentais. Sendo uma função estatal atribuída à Administração

Pública, correspondente ao oferecimento de uma prestação positiva concreta, tendente à satisfação das necessidades fundamentais do cidadão, o serviço público constitui um importante instrumento de concretização dos direitos fundamentais e, como tal, é tarefa inafastável do Estado, mormente diante da ideia de um Estado Democrático e Social de Direito, que a Constituição Federal de 1988 faz espargir.

Sendo assim, nas palavras de Garcia Filho (2008, p. 30), “os direitos fundamentais constituem, verdadeiramente, pois, o eixo central do regime jurídico do serviço público”. Diante disso, pode-se dizer que uma das formas de ação dos serviços públicos para a concretização os direitos fundamentais é o cumprimento do princípio da continuidade do serviço, ou seja, para que sejam garantidos os direitos fundamentais é necessário que os serviços públicos – vias de execução dos direitos – possuam prestação contínua, dentro dos parâmetros que serão discutidos à seguir.

3.3 SERVIÇOS PÚBLICOS CONCEDIDOS E AS SITUAÇÕES AUTORIZADORAS DA SUA SUSPENSÃO

Ao longo da história, a diversificação dos serviços públicos, causada pela própria demanda e evolução social, resultou na criação estatal de novas formas organizadas de desenvolvimento dessas atividades da maneira mais eficiente possível, sem provocar a desvinculação orgânica com o Estado, ou seja, mesmo diante das mudanças ocorridas, os serviços continuaram sendo públicos (ARAGÃO, 2013, p. 531).

Essa ampliação possibilitou que os serviços públicos pudessem ser realizados por concessionárias na órbita da livre-iniciativa privada, gerando assim efeitos ampliativos na sua esfera jurídica (ARAGÃO, 2013, p. 537). Contudo, é importante ressaltar que os serviços públicos concedidos à iniciativa privada não perdem sua natureza pública, pois a iniciativa privada irá apenas executar o serviço, sob a regulamentação e fiscalização do Estado, que permanecerá sendo seu titular, nos termos do art. 175 da Constituição Federal (ARAGÃO, 2013, p. 543).

A natureza jurídica dessas concessões é bastante polêmica, visto que os interesses envolvidos são distintos: de um lado, o Estado com foco no interesse coletivo, do outro, o particular prestador do serviço público com fins lucrativos, necessidade de segurança jurídica que fundamente seus investimentos e o retorno do capital (ARAGÃO, 2013, p. 537).

A Lei nº 8.987/1995, que dispõe acerca do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, expressa uma série

de prerrogativas do Estado sobre o serviço concedido, além de contribuir para a materialização da manutenção da titularidade estatal sobre tais serviços (ARAGÃO, 2013, p. 544). Essa mesma Lei, em seu art. 29, inciso I, assim como o mesmo art. 175, parágrafo único, da Constituição Federal determina que a regulamentação e fiscalização permanentemente da prestação do serviço concedido é responsabilidade do poder concedente (ARAGÃO, 2013, p. 561).

Um dos pilares desse regime dos serviços públicos é o já mencionado princípio da continuidade, que serve como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais e do próprio princípio da dignidade da pessoa humana. Tal princípio impõe o dever de prestação dos serviços públicos ao Estado, esteja ele realizando-os diretamente ou por meio de prestadoras delegadas, de forma que a execução desses serviços ocorra ininterruptamente.

Nada obstante, há uma calorosa discussão acerca da possibilidade ou não de uma prestadora de serviço público poder suspender a sua prestação, contrariando assim o preceito do princípio supracitado. Essa ambiguidade ocorre, basilarmente, por causa da incerteza normativa que existe no próprio ordenamento jurídico, pois, ao passo que o art. 175 da Constituição Federal, os arts. 6º, 10 e 22 do Código de Defesa do Consumidor e os arts. 6º, § 1º, e 7º, inciso I da Lei Nacional de Concessões de Serviços Públicos dispõem a favor do cumprimento do princípio da continuidade, o art. 6º, § 3º desta última norma afirma que existe possibilidade de interrupção do serviço público “em situação de emergência ou após prévio aviso, quando for motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e, por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade”. Diante do exposto, pode-se notar que o princípio da continuidade do serviço público não é absoluto (HARB, 2017, sem página).

Assim, existem possíveis cenários em que a suspensão do serviço público pode ser visualizada e, para exemplificar algumas dessas situações, é interessante evidenciar algumas decisões judiciais que debateram o assunto. Pois bem, segundo o já citado art. 6º, § 3º, da Lei nº 8.987/1995, há legitimidade na interrupção da prestação de serviços públicos por inadimplência do usuário, desde que previamente notificado, como exposto na decisão do Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial (AgRg no AREsp) nº 412.822/RJ:

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. 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. (STJ - AgRg no AREsp: 412822 RJ 2013/0349326-0, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 19/11/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 25/11/2013)

Outra situação autorizadora da suspensão do serviço é por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações contida no inciso I do art. 6º, § 3º, da referida Lei, e encontra respaldo no Agravo Regimental no Recurso Especial (AgRg no REsp) nº 1.184.594/MT do STJ, que afirmar que “é legítimo o corte administrativo no fornecimento de energia elétrica por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações, desde que precedido de aviso prévio”. Já o inciso II do mesmo artigo, determina a ilegitimidade da interrupção da prestação de serviços públicos em caso de usuário inadimplente sem considerar o interesse coletivo que pode ser vista no Agravo Regimental nos Embargos de Divergência em Recurso Especial (AgRg nos EREsp) nº 1.003.667/RS:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. ENERGIA ELÉTRICA. UNIDADES PÚBLICAS ESSENCIAIS. FORNECIMENTO DE ÁGUA. INADIMPLÊNCIA. SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO. SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. 1. A suspensão do serviço de energia elétrica, por empresa concessionária, em razão de inadimplemento de unidades públicas essenciais - hospitais; pronto-socorros; escolas; creches; fontes de abastecimento d'água e iluminação pública; e serviços de segurança pública -, como forma de compelir o usuário ao pagamento de tarifa ou multa, despreza o interesse da coletividade. Precedentes: EREsp 845.982/RJ, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/06/2009, DJe 03/08/2009; EREsp 721.119/RS, Rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 08/08/2007, DJ 10/09/2007. 2. *In casu*, o v. acórdão hostilizado firmou orientação no sentido de ser inadmissível o corte no fornecimento de energia da concessionária pública inadimplente, haja vista ser responsável pelo abastecimento de água de três municípios, o que poderia inviabilizar aquele serviço essencial à população. 3. Incidência da Súmula nº 168/STJ: Não cabem embargos de divergência, quando a jurisprudência do Tribunal se firmou no mesmo sentido do acórdão embargado. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. (STJ - AgRg nos EREsp: 1003667 RS 2009/0222361-5, Relator: Ministro LUIZ FUX, Data de Julgamento: 23/06/2010, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 25/08/2010)

Outra ilegitimidade de interrupção da prestação de serviços públicos por inadimplência do usuário baseia-se na violação do direito à vida, à saúde e a dignidade humana, e também é foco da jurisprudência nacional, como acontece no Agravo Regimental no Recurso Especial

(AgRg no REsp) nº 1.201.283/RJ e no Agravo Regimental no Recurso Especial (AgRg no REsp) nº 1.162.946/MG. No julgamento Recurso Especial (REsp) nº 1.101.937/RS, fundamentado no mesmo sentido, o STJ esclareceu que esta foi uma “hipótese em que o órgão jurisdicional vedou a suspensão no fornecimento de energia elétrica, pretendida com base na inadimplência da consumidora, por reconhecer a prevalência do direito à vida (necessidade de manutenção ininterrupta do serviço público)”.

Portanto, observa-se que de um lado, existe a proteção manifestada pelo princípio da continuidade e pelo princípio da dignidade da pessoa humana insculpido no art. 1º, III da Lei Maior, que seriam violados em inúmeros aspectos se, eventualmente, fosse interrompida a prestação dos serviços públicos. Os defensores dos textos normativos que sustentam a impossibilidade dessa suspensão afirmam que o corte do fornecimento seria uma forma da prestadora de serviço realizar uma execução privada que afetaria seriamente a possibilidade de uma vida digna ao consumidor (ARAGÃO, 2013, p. 522). Nessa perspectiva:

Sem a menor sombra de dúvida que, para garantir a efetivação do direito à vida seja no aspecto de proteção da integridade do bem jurídico ou de dignidade humana, as atividades escolhidas pelo legislador e qualificadas nos lindes constitucionais como serviços públicos em determinado local e momento, são imprescindíveis para tanto, por isso são retiradas do domínio econômico por opção legislativa passando a ser de titularidade do Estado, a quem incumbe o dever de prestá-los adequadamente, diretamente ou por meio de concessão ou permissão, nos termos do art. 175 da Constituição da República e da legislação infraconstitucional de regência que, ante a relevância e essencialidade dos serviços públicos, consagrou o dever de continuidade como um dos caracteres da sua prestação adequada (HARB, 2017, sem página).

Por outro lado, há o argumento que apoia a possibilidade de não prestação do serviço público enquanto perdurar a situação de inadimplência baseando-se na necessidade maior de manutenção do equilíbrio sistêmico dentro da prestação do serviço, que está disposta no art. 37, XXI, da Constituição da República. Esse discurso afirma que não é possível haver tal equilíbrio diante de sucessivas inadimplências cobráveis apenas em longos processos judiciais. Além do mais, o valor da tarifa que não foi paga terminaria sendo arcada de algum outra forma, seja por subsídio interno (oneração de usuários adimplentes), seja por subsídios externos (a sociedade iria cobrir os prejuízos que a concessionária sofreu com o inadimplemento) (ARAGÃO, 2013, p. 523).

Os prejuízos citados acima também legitimariam a busca pelo reequilíbrio econômico-financeiro, uma vez que os marcos regulatórios dispõem que, nessa hipótese de

inadimplemento, é previsto ao concessionário o direito de suspender os serviços. Os dispositivos legais que regulamentam esse assunto indicam direito de suspensão, como por exemplo o art. 6º, § 3º, inciso II da Lei das Concessões e Permissões de Serviços Públicos – a já citada Lei nº 8.987/1995 – que afirma que “não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade” (ARAGÃO, 2013, p. 524) e a única ressalva feita a respeito dessa hipótese está no § 4º do mesmo artigo, ao dispor que essa interrupção do serviço “não poderá iniciar-se na sexta-feira, no sábado ou no domingo, nem em feriado ou no dia anterior a feriado”.

Independentemente da posição admitida, seja a favor ou contra a interrupção da prestação nessa circunstância, os serviços públicos precisam ser previamente distinguidos entre obrigatórios e facultativos, pois há uma importante diferença de aplicabilidade normativa em cada um dos casos. O fato é que todos os serviços públicos se vinculam primordialmente com o interesse coletivo, mas existem alguns deles que possuem uma carga de relevância tão elevada que os particulares não são apenas usuários do serviço, mas também são sujeitos obrigados a usufruir da sua prestação para o bem maior da coletividade. Além disso, no caso desses serviços públicos obrigatórios, o particular não pode utilizar tal serviço de uma fonte que não seja pública, ou seja, só é permitido que ele use aquele serviço se este for público (ARAGÃO, 2013, p. 524).

Já os serviços públicos facultativos preveem uma liberdade maior para o cidadão que está livre para escolher como e se irá usufruir do serviço, além de poder utilizar outros recursos que não sejam públicos, como é o caso da energia elétrica, onde o particular pode usar o serviço público ou um gerador próprio, ou até um lampião, se lhe for preferível. Sendo assim, analisando a situação dentro de cada tipo de serviços públicos, é indiscutível que não se pode cogitar suspensão em razão do inadimplemento quando se tratar de um serviço obrigatório, uma vez que esse tipo de prestação é indispensável para o funcionamento basilar da sociedade (ARAGÃO, 2013, p. 524). O mesmo não acontece no caso dos serviços facultativos que são utilizados conforme a escolha pessoal do consumidor e, por isso, geram essa discussão acerca da possibilidade ou não da suspensão do seu fornecimento em caso de inadimplência.

Vale ressaltar que há também uma diferença entre o meio de arrecadação financeira de cada um desses serviços que, geralmente, ocorrem de formas distintas. Enquanto os serviços públicos obrigatórios são pagos por meio de taxas e impostos descontados do cidadão, o pagamento dos serviços públicos facultativos é feito diretamente ao fornecedor por meio das tarifas cobradas de acordo com a utilização do serviço.

Logo, percebe-se que a continuidade dos serviços facultativos depende do cumprimento do dever do consumidor de manter em dia o pagamento da prestação. Nessa linha de raciocínio, Aragão (2013, p. 525) entende que a “obrigação de continuidade pressupõe a lealdade e a boa-fé entre as partes e, conseqüentemente, o adimplemento contratual mútuo”.

A equidade restaria violada se uma parte fosse obrigada a continuar a sua prestação mesmo se a outra parte simplesmente resolvesse não mais pagar o que lhe deve. Se o concessionário fosse obrigado a tanto, nem estaríamos mais diante de uma concessão de serviço público, mas de requisição de serviços, pois a empresa estaria simplesmente sendo forçada a prestar serviços gratuitamente em razão do interesse público, o que escapa a qualquer ideia de marco contratual de concessão (ARAGÃO, 2013, p. 525).

Essa polêmica questão gera enorme debate doutrinário e jurisprudencial, onde existem diversos julgados em ambos os sentidos – à favor e contra a suspensão em caso de inadimplemento –, inclusive no Superior Tribunal de Justiça (STJ). O julgamento do Recurso Especial nº 363.943-MG realizado em 2003 nesse Tribunal, por exemplo, trouxe à vista a legitimidade ou não do corte de energia elétrica por inadimplemento, e foi decidida em sentido positivo. Segue a ementa do julgamento supracitado:

ADMINISTRATIVO – ENERGIA ELÉTRICA – CORTE POR FALTA DE PAGAMENTO – É lícito à concessionária interromper o fornecimento de energia elétrica, se, após aviso prévio, o consumidor de energia elétrica permanecer inadimplente da respectiva conta (L. 8.987/95, Art. 6º, § 3º, II). (STJ – REsp: 363943 MG 2001/0121073-3, Relator: Ministro HUMBERTO GOMES DE BARROS, Data de Julgamento: 10/12/2003, S1 – PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: → DJ 01/03/2004 p. 119)

De um lado, a lei consumerista estabelece que a prestação dos serviços essenciais deve ser de forma contínua e, por outro lado, a Lei 8.987/95, que trata sobre concessão e permissão da prestação de serviços públicos, dispõe que não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua suspensão em face da inadimplência do consumidor. Na opinião de Nunes (2019, p. 158):

Admitir-se-á o corte do fornecimento do serviço apenas após autorização judicial, se demonstrado no feito que o consumidor inadimplente, podendo pagar a conta - isto é, tendo condições econômico-financeiras para isso -, não o faz. Afora essa hipótese e dentro dessa condição - autorização judicial -, o serviço não pode ser interrompido.

Já uma das autoras do Anteprojeto do CDC, Grinover (2019, p. 196), entende que essa interrupção é possível, mas que alguns pontos precisam ser ressalvados. Ao analisar o art. 22 do CDC, que dispõe sobre a continuidade dos serviços públicos essenciais, elucida que

Resta evidenciado pelo próprio enunciado que, ao contrário de privilegiar o consumidor inadimplente ou relapso, o dispositivo enfocado pretende assegurar a oferta constante e de boa qualidade dos serviços públicos prestados aos consumidores *uti singuli*, não se confundindo com os serviços públicos *uti universi* decorrentes da atividade precípua do Poder Público (educação pública, saúde, saneamento básico, segurança etc., por exemplo). (GRINOVER, 2019, p. 196).

Nesse caso, a norma é interpretada no sentido de que a continuidade do serviço, exposta no dispositivo, existe para enfatizar a necessidade e obrigatoriedade do fornecimento do serviço, e não para beneficiar os consumidores inadimplentes.

Como exemplo de um ponto de vista favorável à suspensão, porém com algumas ressalvas, tem-se a Resolução Normativa nº 414 da ANEEL, em seu art. 172, assevera expressamente a legalidade da suspensão do fornecimento de energia quando o usuário estiver inadimplente, mediante aviso prévio ao consumidor. Contudo, no § 2º do mesmo artigo, “é vedada a suspensão do fornecimento após o decurso do prazo de 90 (noventa) dias, contado da data da fatura vencida e não paga, salvo comprovado impedimento da sua execução por determinação judicial ou outro motivo justificável”, no § 3º fica estabelecido que “para as unidades consumidoras classificadas nas Subclasses Residencial Baixa Renda deve ocorrer com intervalo mínimo de 30 (trinta) dias entre a data de vencimento da fatura e a data da suspensão do fornecimento” e no § 5º é fixado para a distribuidora “o horário de 8h as 18h, em dias úteis, para a execução da suspensão do fornecimento da unidade consumidora, sendo vedada às sextas-feiras e nas vésperas de feriado”. Isso mostra que existem limitações para a possibilidade de interrupção do serviço.

Diante do exposto, observa-se que um dos objetivos da Lei Geral de Concessões de Serviços Público, criada depois da elaboração do CDC, foi o de regulamentar as hipóteses de autorização da suspensão do serviço público. Isso evidencia que o dever de continuidade da prestação do serviço público não é absoluto a ponto de obrigar uma concessionária a continuar fornecendo serviço aos consumidores inadimplentes, pois isso ofenderia outra garantia constitucional – o direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos. Em contrapartida, o entendimento pela possibilidade jurídica de suspensão do serviço público por inadimplemento também não é definitivo, uma vez que está em desarmonia

com o direito fundamental à vida – incluindo o direito à saúde – e com o princípio da dignidade da pessoa humana. Essa desarmonia pode ser observada na necessidade de concessão de benefícios, como por exemplo a Tarifa Social de Energia Elétrica (TSEE) que disponibiliza descontos sobre a tarifa de energia elétrica para aquelas pessoas que estejam comprovadamente enquadradas na subclasse residencial baixa renda (ANEEL, 2020b, sem página). Por ser um serviço público essencial para uma vida digna, o Estado regulamenta leis e decretos para que o fornecimento desses serviços não seja completamente inviabilizado para as pessoas desprovidas de recursos financeiros.

Assim sendo, pode-se dizer que a existência do dever da continuidade da prestação do serviço não implica na sua utilização de maneira incondicional, pois a interrupção do serviço é necessária para o atendimento do outro dever constitucional supramencionado – também sem caráter ilimitado, pois deve existir proibição da suspensão dos serviços quando houver ameaça ao direito à vida e à dignidade humana (HARB, 2017, sem página).

Por fim, é importante ressaltar que essa análise foi feita num contexto geral, onde não há interferências externas que influenciem as circunstâncias apresentadas. Contudo, quando inserido num cenário atípico – como o estado de calamidade pública ocasionado pelo advento da pandemia da Covid-19 –, o estudo sobre as situações autorizadoras de suspensão de serviço público por inadimplemento é diretamente influenciada. Essa influência causada pela pandemia sobre a suspensão dos serviços públicos será pontualmente observada no capítulo seguinte.

4 A PANDEMIA DA COVID-19 E A SUSPENSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS POR INADIMPLEMENTO DO CONSUMIDOR

De acordo com o que foi apresentado no capítulo anterior, observa-se que direitos fundamentais, em síntese, são classificados como integrantes da Constituição Federal, mas não se limitam a esta. Tais direitos estão fixados no topo da supremacia hierárquica dentro das normas constitucionais e estão no ápice de todo o ordenamento jurídico. Logo, os direitos fundamentais são inerentes à democracia e os serviços públicos – e seus princípios – são uma das principais ferramentas para a sua concretização. Mesmo assim, verificou-se que existem situações que autorizam a suspensão desses serviços públicos e que circunstâncias excepcionais podem influenciar profundamente a discussão desse tema.

Dessa forma, pode-se dizer que fornecimento contínuo e essencial dos serviços públicos estudados mostra-se ainda mais urgente em tempos de crise nacional como a causada pela pandemia da Covid-19. Quanto a isso, Nunes (2019, p. 155) afirma que “há no serviço considerado essencial uma perspectiva real e concreta de urgência, isto é, necessidade concreta e efetiva de sua prestação”

Para entender se é possível ou não a autorização da suspensão desses serviços durante a pandemia, faz-se necessário aprofundar os conhecimentos basilares sobre o significado de serviços públicos essenciais dentro do ordenamento jurídico pátrio e sua importância singular para a vida dos consumidores.

Então, o capítulo que se inicia discutirá, primeiramente, a respeito dos efeitos da pandemia da Covid-19 sobre os rendimentos do trabalho no Brasil e como isso resulta no aumento da inadimplência no país. Em seguida, serão elencadas algumas normas sancionadas em 2020 e que disciplinaram acerca da suspensão dos serviços públicos por inadimplemento durante a pandemia do coronavírus. Por fim, será abordada a caracterização dos serviços públicos essenciais e examinada a legitimidade da sua suspensão por inadimplemento durante a crise que se instalou no Brasil e no mundo.

4.1 EFEITOS DA PANDEMIA DA COVID-19 SOBRE OS RENDIMENTOS DO TRABALHO NO BRASIL

A pandemia da Covid-19 foi decretada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) em 11 de março de 2020 (UNITED NATIONS, 2020, sem página) e, no mesmo mês, foi oficializada em território nacional. A partir desse momento, o Brasil entrou em estado de

calamidade pública, submetendo os brasileiros a uma realidade de vida completamente alarmante e inesperada.

Diante das novas circunstâncias, grande parte dos trabalhadores tiveram suas rendas drasticamente reduzidas e padeceram diante da crescente crise econômica que se estabeleceu no país. Conforme dados apresentados pela Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) na Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (Peic), o percentual de famílias com dívidas no país subiu para 67,5% em agosto de 2020, resultando num aumento de 2.7 pontos percentuais com relação ao mesmo mês do ano anterior – novo recorde histórico da série de pesquisas iniciada em janeiro de 2010. Além disso, constata-se que 12,1% dessas famílias não terão condições de pagar suas dívidas, e que, portanto, permanecerão inadimplentes – resultado que é 2.6 pontos percentuais maior do que a apuração feita no mesmo período de 2019 (CNC, 2020, p. 01).

Os dados dessa pesquisa ainda apontam que há uma diferença entre as faixas de renda da população, de modo que “as necessidades de crédito seguem maiores para as famílias com menor renda, em que o endividamento segue tendência positiva desde fevereiro de 2020 para este grupo” (CNC, 2020, p. 03). Com efeito:

O número de famílias com dívidas apresentou tendências significativamente diferentes entre as faixas de renda pesquisadas, tanto na comparação mensal quanto na anual. Para as famílias com renda até 10 salários mínimos, o percentual de famílias endividadas alcançou novo recorde de 69,5% em agosto, ante 69%, em julho, e 66,1% em agosto de 2019. Para as famílias com renda acima de 10 salários mínimos, a proporção do endividamento diminuiu para 57,8% em agosto, ante 59,1%, em julho, e 59,2% em agosto de 2019 (CNC, 2020, p. 01).

Por conseguinte, a inadimplência do consumidor expandiu-se em inúmeras categorias financeiras, inclusive sobre as despesas com os serviços públicos essenciais, tema que ainda será especificamente discutido neste trabalho.

Sabe-se que essa crise econômica gerada pela pandemia da COVID-19 já fez com que 8,9 milhões de brasileiros perdessem seus empregos somente entre abril e junho de 2020, chegando a uma taxa de desemprego de 13,3%, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em junho de 2020 (IBGE, 2020c, sem página).

A taxa de desocupação continuou crescendo no terceiro trimestre deste ano, chegando à 14,4% de pessoas desocupadas – pessoas em idade de trabalhar (14 anos ou mais). Foi divulgado também que a variação dessa taxa em relação aos três trimestres móveis anteriores é

de um aumento de 1,6 ponto percentual e que essa mesma taxa relacionada ao mesmo trimestre móvel do ano anterior chega a um aumento de 2,6 pontos percentuais, de acordo com a pesquisa mais recente do mês de agosto (IBGE, 2020c, sem página).

Essa porcentagem foi a mais alta da série histórica iniciada desde 2012, retratando que 13,8 milhões de pessoas estavam desempregadas na época da pesquisa, o que significa um crescimento de 9,8%, ou seja, 1,2 milhão de pessoas a mais do que o mesmo trimestre de 2019. O nível de ocupação da população brasileira também foi o mais baixo da série, chegando a 46,8% com uma queda de 7,9 pontos percentuais com relação ao mesmo trimestre do ano anterior (IBGE, 2020b, sem página). O quadro a seguir mostra a evolução da taxa de desocupação de acordo com os trimestres móveis ao longo da série histórica da pesquisa no Brasil entre 2012 e 2020:

Quadro 1 - A evolução da taxa de desocupação no Brasil – 2012/2020

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
nov-dez-jan		7,2	6,4	6,8	9,5	12,6	12,2	12,0	11,2
dez-jan-fev		7,7	6,7	7,4	10,2	13,2	12,6	12,4	11,6
jan-fev-mar	7,9	8,0	7,2	7,9	10,9	13,7	13,1	12,7	12,2
fev-mar-abr	7,7	7,8	7,1	8,0	11,2	13,6	12,9	12,5	12,6
mar-abr-mai	7,6	7,6	7,0	8,1	11,2	13,3	12,7	12,3	12,9
abr-mai-jun	7,5	7,4	6,8	8,3	11,3	13,0	12,4	12,0	13,3
mai-jun-jul	7,4	7,3	6,9	8,5	11,6	12,8	12,3	11,8	13,8
jun-jul-ago	7,3	7,1	6,9	8,7	11,8	12,6	12,1	11,8	14,4
jul-ago-set	7,1	6,9	6,8	8,9	11,8	12,4	11,9	11,8	
ago-set-out	6,9	6,7	6,6	8,9	11,8	12,2	11,7	11,6	
set-out-nov	6,8	6,5	6,5	9,0	11,8	12,0	11,6	11,2	
out-nov-dez	6,9	6,2	6,5	8,9	12,0	11,8	11,6	11,0	

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.
Nota: Somente os dados hachurados são comparáveis.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020).

Vale evidenciar que, segundo o IBGE (2020a, sem página), as pessoas ditas como desocupadas nessas pesquisas são aquelas que foram classificadas como “sem trabalho” na semana que foi feita a pesquisa – trabalho esse que seja capaz de fornecer rendimentos para o domicílio do indivíduo –, mas que “tomaram alguma providência efetiva para consegui-lo no período de referência de 30 dias e que estavam disponíveis para assumi-lo na semana de referência” ou ainda aquelas que “não tomaram providência efetiva para conseguir trabalho no período de referência de 30 dias porque já haviam conseguido trabalho que iriam começá-lo em menos de quatro meses após o último dia da semana de referência” (IBGE, 2020a, sem página).

Mais um dado importante a ser analisado é o rendimento econômico do trabalho da população, pois, nesse tempo de crise, quem conseguiu manter seu emprego acabou sofrendo cortes financeiros. Para saber os impactos da pandemia sobre esses rendimentos, é necessário que seja feita a diferença matemática entre a renda média efetivamente recebida e a renda média habitualmente recebida pelo trabalhador (CARVALHO, 2020, p. 01)

Dessa forma, os dados da PNAD Covid-19 de maio de 2020 revelaram que, entre as pessoas que tinham rendimento de trabalho, houve uma diminuição da ordem de 20% entre o que elas habitualmente recebiam e os efetivamente recebidos daquele mês. Assim, os rendimentos médios habitualmente recebidos foram no valor de, em média, R\$ 2.320,00, enquanto os rendimentos médios efetivamente recebidos totalizaram, em média, R\$ 1.899,00, ou seja, os rendimentos efetivos representaram apenas 81,8% dos rendimentos habituais (IBGE, 2020f, p. 22). As regiões com maiores diferenças entre os rendimentos foram o Norte e o Nordeste, como exposto no quadro a seguir:

Quadro 2 - Rendimento médio real normalmente e efetivamente recebido de todos os trabalhos das pessoas ocupadas com rendimento do trabalho (R\$) e massa de rendimento médio real normalmente e efetivamente recebido em todos os trabalhos das pessoas com rendimento – Brasil e Grandes Regiões – maio de 2020

	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste
Rendimento habitual	2.320	1.789	1.643	2.634	2.501	2.532
Rendimento efetivo	1.899	1.495	1.319	2.126	2.099	2.168
Massa de rendimento médio real normalmente recebido	192.957	11.064	30.355	99.363	34.189	17.986
Massa de rendimento médio real efetivamente recebido	157.914	9.248	24.380	80.196	28.691	15.400
Razão do rendimento efetivo e habitual	81,8	83,6	80,3	80,7	83,9	85,6

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD COVID19 maio/2020.

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020).

Os trabalhadores por conta própria, isto é, “pessoa que trabalhava explorando o seu próprio empreendimento, sozinha ou com sócio, sem ter empregado e contando, ou não, com a ajuda de trabalhador familiar auxiliar” (IBGE, 2020f, p. 10), receberam efetivamente somente 60% do que habitualmente recebiam, tendo seus rendimentos efetivos médios alcançado apenas R\$ 1.092,12. Por sua vez, os trabalhadores do setor privado sem carteira de trabalho assinada receberam efetivamente 76% do habitual. Já os trabalhadores do setor privado com carteira

assinada e funcionários públicos receberam efetivamente em média acima de 90% do habitual (CARVALHO, 2020, p. 01).

Outro ponto crucial a ser observado é o advento dos auxílios oferecidos pelo governo, principalmente o chamado auxílio emergencial. Tal auxílio é um “benefício financeiro destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados” que objetiva o fornecimento de “proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia do Coronavírus - COVID 19”. A parcela de domicílios brasileiros que receberam algum auxílio relacionado à pandemia foi de 38,7% e o valor médio recebido pelos domicílios foi de R\$ 847,00 (IBGE, 2020f, p. 26).

Os dados revelam também que cerca de 3,5 milhões, isto é, 5,2% dos domicílios do país, sobreviveram apenas com o auxílio emergencial fornecido pelo governo. Após considerar esse auxílio, a renda domiciliar alcançou, em média, 95% do que seria caso houvesse recebido rendimentos do trabalho habituais. Notavelmente, esse resultado negativo foi maior para os domicílios de renda baixa, onde, depois do recebimento do auxílio, os rendimentos atingiram 103% do que seriam com as rendas habituais (CARVALHO, 2020, p. 01). A respeito desse amparo prestado pelo governo, sabe-se também que “os benefícios emergenciais têm impactado positivamente o consumo, especialmente dos itens considerados essenciais, e auxiliado o pagamento de despesas, ainda que parcialmente, dentre as famílias de menor renda” (CNC, 2020, p. 04).

Por fim, é fundamental esclarecer que a supracitada PNAD Covid-19 é uma versão específica da PNAD Contínua e foi criada com o intuito de realizar pesquisas com mais precisão e enfoque na pandemia, objetivando “estimar o número de pessoas com sintomas referidos associados à síndrome gripal e monitorar os impactos da pandemia da COVID-19 no mercado de trabalho brasileiro” (IBGE, 2020d, sem página), ou seja, a pesquisa também pretende monitorar as transformações ocorridas na vida financeira dos brasileiros durante a pandemia.

As informações expostas acima permitem observar a dimensão dos efeitos causados pela pandemia da Covid-19 sobre o aspecto pecuniário da população. Sabe-se que alguns fatores contribuíram imensamente para essa repercussão na capacidade financeira dos brasileiros como, por exemplo, o isolamento social e a quarentena, que barraram o potencial laborativo de milhões de cidadãos e, conseqüentemente, ocasionaram uma drástica redução nos seus rendimentos de trabalho. Além disso, as próprias empresas sofreram incontáveis prejuízos diante dessa restrição social, fazendo com que a quantidade de demissões crescesse de maneira exorbitante. Não se pode deixar de lado também o fato de que a própria doença e seus sintomas

causaram abalos físicos em milhões de brasileiros, prejudicando a aptidão para o trabalho. Dessa forma, pode-se dizer que:

Os novos resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Covid-19, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), continuam a refletir o duro quadro que a pandemia do novo coronavírus trouxe para o mercado de trabalho no país. Apesar da percepção de que, no que tange ao nível de atividade econômica, o pior momento da crise já teria passado, [...], os efeitos adversos da crise no mercado de trabalho tendem a persistir durante algum tempo (LAMEIRAS; CAVALCANTI, 2020, p. 1).

Perante o exposto, verifica-se que inúmeros micros e pequenos negócios tiveram suas atividades interrompidas, incluindo também milhões de brasileiros que estão inseridos no mercado de trabalho informal. Essas dificuldades econômicas agravaram ainda mais a situação da maior parte da população que, sendo obrigada a manter o isolamento social e permanecer longe das atividades laborativas, teve que continuar cumprindo com seus compromissos financeiros. Dessa forma, percebe-se que uma quantidade excessiva de consumidores não possuiu condições de arcar com as contas de consumo continuado e, por isso, esteve muito mais propícia à sofrer com a suspensão dos serviços públicos por inadimplemento.

4.2 NORMAS DISCIPLINADORAS DA SUPENSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS POR INADIMPLEMENTO DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19

Com o advento da pandemia da Covid-19 surgiram inúmeras mudanças e adversidades que, pelo caráter crítico da situação, necessitaram também de uma atenção jurídica emergencial. De fato:

A pandemia, que destacou a crise sanitária, trouxe com ela profunda crise política, econômica e social, fazendo com que precisássemos, além dos remédios da medicina, de remédios de índole social e política, os quais só podem ser alcançadas através de instrumentos jurídicos (TEOTÔNIO; TEOTÔNIO, 2020, sem página).

Assim, foram pensadas diversas medidas federais e estatais com o intuito de se ponderar e definir quais os melhores métodos e estratégias de combate à crise gerada pelo coronavírus. Vários atos normativos foram editados por parte do Poder Público para uma maior eficácia na adaptação do Estado às necessidades imediatas de enfrentamento à emergência de saúde pública que se instalava no Brasil.

Primeiramente, a Lei Federal nº 13.979, de 06 de fevereiro de 2020 – conhecida como Lei da Quarentena –, dispôs sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus. Em seu art. 3º, especifica quais medidas podem ser adotadas pela União e pelos demais entes federativos nesse contexto. Dentre elas estão justamente o isolamento (inciso I) e a quarentena (inciso II), dois fatores citados no tópico anterior e que influenciaram demasiadamente a vida financeira dos brasileiros. O mesmo artigo, em seu § 2º, inciso III, estabelece que “ficam assegurados às pessoas afetadas pelas medidas previstas neste artigo: o pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas”, ou seja, apesar das mudanças necessárias, os princípios basilares devem ser respeitados uma vez que “as medidas estabelecidas nesta Lei objetivam a proteção da coletividade” (art. 1º, § 1º).

Além dos efeitos já mencionados que essas medidas governamentais – isolamento social, comercial e empresarial, por exemplo – aplicados causaram sobre os rendimentos do trabalho da população, existiram também inúmeras repercussões sobre serviços públicos, como por exemplo a “restrição excepcional e temporária, por rodovias, portos ou aeroportos, de locomoção interestadual e intermunicipal” disposta no art. 3º, inciso VI, alínea “b” da mesma Lei.

Contudo, o § 10 desse mesmo artigo diz que:

As medidas a que se referem os incisos I, II e VI do caput, observado o disposto nos incisos I e II do § 6º-B deste artigo, quando afetarem a execução de serviços públicos e de atividades essenciais, inclusive os regulados, concedidos ou autorizados, somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que haja articulação prévia com o órgão regulador ou o poder concedente ou autorizador.

Percebe-se, então, que a interferência das medidas sobre os serviços públicos não foi impedida, mas foi exigida uma indispensável articulação prévia entre os devidos responsáveis públicos e particulares autorizados – se houver – desses serviços, com o intuito de harmonizar os interesses dos consumidores e das prestadoras de serviços. Essa imposição de uma articulação prévia demonstra a preocupação de limitar e regular a implementação de medidas extremas que prejudicariam a coletividade, uma vez que uma ação que possui potencial para interferir negativamente nos serviços públicos deve ser cuidadosamente analisada e planejada antes de ser efetivada.

Ademais, o § 7º-B do art. 3º, ainda da Lei Federal nº 13.979, dispõe que “os serviços públicos e atividades essenciais, cujo funcionamento deverá ser resguardado quando adotadas

as medidas previstas neste artigo, incluem os relacionados ao atendimento a mulheres em situação de violência doméstica e familiar [...]”, expressamente afirmando que o funcionamento dos serviços públicos e atividades essenciais deve ser resguardado diante das medidas de enfrentamento à pandemia.

Assim, é preciso que seja atingido o maior equilíbrio possível entre as demandas da população, as restrições causadas pela pandemia e as necessidades financeiras das prestadoras de serviços. Isso mostra quão delicada é a situação do país diante dessa crise e que deve existir uma maior cautela sobre a prestação dos serviços, pois “são, afinal, em momentos como o vivenciado hoje, de inquestionável sensibilidade, que surgem pressões por intervenções políticas de urgência, que arriscam impactar fortemente os prestadores de serviços públicos e a própria sociedade” (MARCELINO; ROCHA, 2020, sem página).

Para o possível alcance desse equilíbrio, é imprescindível a atuação das chamadas agências reguladoras, “a quem cumpre o controle técnico-especializado sobre a prestação dos serviços e a definição sobre a forma como esses serão prestados, qual seu alcance, o preço cobrado, os investimentos necessários para a sua manutenção e adequação, etc.” (MARCELINO; ROCHA, 2020). Assim, é fundamental que os órgãos reguladores participem da articulação sobre a efetivação das medidas sobre os serviços públicos e atividades essenciais.

Sobre isso, vale expor o exemplo concreto inserido no contexto da pandemia da Covid-19 que aconteceu no Estado do Rio de Janeiro. O Decreto Estadual nº 46.979, de 19 de março de 2020, dispôs acerca da prorrogação do vencimento da fatura de água da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE), afirmando que “fica autorizada a prorrogar o vencimento das faturas relacionadas ao consumo de água e tratamento de esgoto dos meses de março e abril em 60 (sessenta) dias após da data originalmente estabelecida como vencimento” (art. 1º) e que a CEDAE também “poderá, ainda, facultar ao usuário o parcelamento das faturas cujo vencimento se operará na forma descrita no artigo 1º do presente Decreto, dentro do exercício financeiro de 2020” (art. 2º). Para finalizar, o Governo recomendou ainda que “as concessionárias de serviços públicos, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, adotem medidas semelhantes em atenção ao princípio da solidariedade social” (art. 3º).

Logo depois, no dia 23 de março de 2020, foi sancionada a Lei Estadual nº 8.769, que dispõe sobre as medidas de proteção à população fluminense durante o Plano de Contingência do novo coronavírus da Secretaria de Estado de Saúde, estabelecendo em seu art. 2º, *caput*, que “fica vedada a interrupção de serviços essenciais por falta de pagamento, pelas concessionárias de serviços públicos” e que, depois do término das restrições advindas do Plano de Contingência, “as concessionárias de serviço público, antes de proceder a interrupção do

serviço em razão da inadimplência anterior a março de 2020, deverão possibilitar o parcelamento do débito pelo consumidor” (art. 2º, § 2º). Além disso, a Lei também determinou que “o débito consolidado durante as medidas restritivas não poderão ensejar a interrupção do serviço, devendo ser cobrado pelas vias próprias, sendo vedadas a cobrança de juros e multa” (art. 2º, § 3º). Para aplicação dessa Lei, “entende-se como serviços essenciais para efeito do disposto no *caput* deste artigo, o fornecimento de água e tratamento de esgoto, gás e energia elétrica” (art. 2º, § 1º).

Como se pode observar, a Lei expressamente incluiu o fornecimento de energia elétrica dentre os serviços essenciais que se submeteriam às suas normas. Todavia, a própria Constituição do Brasil define a competência exclusiva da União para explorar os serviços e instalações de energia elétrica (art. 21, inciso XII, alínea “b”) e privativa para legislar sobre a matéria (art. 22, inciso IV). Nesse caso, cabe à Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) a função de regular tal serviço de acordo as políticas e diretrizes do governo federal.

Sendo assim, existe uma visível inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 8.769/2020, que avançou sobre matéria exclusiva da União e inviabilizou a sua efetivação direta. Então, a própria ANEEL editou a Resolução Normativa nº 878 em 24 de março de 2020 afirmando, em seu art. 2º, *caput*, que estava vedada a suspensão do fornecimento de energia elétrica por inadimplemento das unidades consumidoras pelo prazo de 90 dias a partir da sua publicação, mas que “a vedação à suspensão do fornecimento não impede demais medidas admitidas pela legislação para a cobranças dos débitos, a partir do vencimento” (art. 2º, § 4º). Isso mostra que, em essência, a determinação da agência reguladora é bastante semelhante à do texto da Lei previamente mencionada, mas possui efeitos menos rigorosos sobre as concessionárias de serviços públicos.

No Distrito Federal, foi sancionada a Lei nº 6.551, de 22 de abril de 2020, que também trata desse tema naquela região e assegura, nas relações de consumo relativas aos serviços públicos essenciais remunerados que especifica, o direito a não interrupção, na vigência de estado de calamidade pública causado pela pandemia da Covid-19. Assim, dispõe em seu art. 3º que “fica vedada, na vigência do estado de calamidade, a interrupção dos serviços essenciais de que trata esta Lei, em face de inadimplência do consumidor financeiramente hipossuficiente” e ainda, em seu art. 2º, reitera:

Art. 2º É direito do consumidor financeiramente hipossuficiente a adoção pelos órgãos e entidades competentes de medidas que assegurem a continuidade dos serviços públicos essenciais, independentemente de

adimplemento das respectivas tarifas ou preços públicos, enquanto perdurar estado de calamidade formalmente decretado.

A Lei esclarece que cria, para o Distrito Federal, “normas específicas sobre direito do consumidor usuário dos serviços públicos essenciais de água, luz, internet e gás canalizado, na vigência de situações de calamidade pública” (art. 1º), garantindo, então, que os consumidores tenham acesso ininterrupto ao fornecimento desses serviços, mesmo em caso de inadimplemento, durante situações de calamidade pública, como a atual epidemia do coronavírus. É importante salientar que, nos incisos do § 1º do seu art. 3º, a Lei em questão discorre sobre a classificação do consumidor hipossuficiente usada para a aplicação da norma:

Art. 3º Art. 3º *Omissis*.

[...].

§ 1º Considera-se consumidor hipossuficiente toda pessoa física:

I – beneficiária de programas de assistência social de renda mínima do governo federal ou distrital que não esteja isenta, por outra norma ou ato, do pagamento de tarifas;

II – cuja renda familiar não ultrapasse 3 salários mínimos e cujo somatório mensal das tarifas dos serviços seja inferior a 1/3 do salário mínimo vigente;

III – cuja saúde dependa de aparelhos elétricos e eletrônicos, assim como do uso de água e acesso à internet;

IV – cuja renda familiar seja inferior a 3 salários mínimos e tenha sofrido redução superior a 25% por conta de medidas legislativas que autorizem redução salarial do trabalhador.

Ela ainda especifica que “os serviços de internet só são considerados essenciais, para os fins desta Lei, se forem necessários à saúde ou à educação do consumidor” (art. 3º, § 2º). Por fim, há uma ressalva sobre a proibição de interrupção dos serviços referida nessa Lei, pois é dito que tal vedação “não afasta, nos casos legalmente admitidos, a obrigação do usuário quanto ao adimplemento das tarifas nem afasta o direito do permissionário ou concessionário de buscar os meios legais de cobrança de seus créditos”, isto é, abre-se uma margem para que as fornecedoras dos serviços possam, entre outras coisas, ajuizar ações de cobrança em face dos consumidores inadimplentes.

O Projeto de Lei Federal (PL) de nº 703 de 2020 também é um exemplo de proteção ao consumidor em tempo de pandemia. Tal projeto propõe impedir corte de serviços essenciais por falta de pagamento durante pandemia, como uma forma de garantir alguma tranquilidade financeira à população em tempos de quarentena. Além disso, o projeto autoriza o Executivo a conceder incentivos fiscais para as empresas fornecedoras dos serviços enquanto durar a crise. O autor desse PL, Deputado Federal Joao Henrique Holanda Caldas (JHC), afirma que “impedir

que serviços como água, luz, internet, telefonia e TV sejam interrompidos neste momento é uma contribuição para que todos possam atravessar esse momento de necessário distanciamento social ou quarentena com alguma tranquilidade”, uma vez que a suspensão de tais serviços poderia agravar a situação de crise para a população ou até mesmo inviabilizar as medidas de distanciamento social necessárias (SIQUEIRA, 2020, sem página).

Logo, a ementa desse Projeto de Lei propõe que sejam acrescentados os parágrafos 1º e 2º ao artigo 10 da Lei 7.783/1983 – Lei de Greve – “para impossibilitar a suspensão de serviços essenciais por inadimplemento durante crises sanitárias nacionais e autoriza que o Executivo reduza por Decreto a alíquota de tributos incidentes sobre esses serviços enquanto perdurar a crise”. A justificativa – presente na apresentação do PL 703/2020 – para tal acréscimo é feita pelo autor do projeto nos seguintes termos:

Com a eminente crise econômica decorrente do novo Coronavírus, COVID19, onde a população deverá permanecer em distanciamento social, haverá decerto uma redução dos rendimentos ou mesmo ausência de rendimentos para muitos brasileiros, que deverão permanecer em seus lares. Assim, torna-se medida proeminente que os serviços essenciais não sejam suspensos durante esse período, sob pena de contribuir para o alastramento da pandemia ou mesmo tornar inviável medidas sanitárias não farmacêuticas como o distanciamento social, que tem se mostrado eficiente contra o COVID19 ao redor do mundo.

No Estado da Paraíba, o Decreto nº 40.304, de 12 de junho de 2020, dispôs sobre a adoção do plano Novo Normal Paraíba, de medidas temporárias e emergenciais de prevenção de contágio pela COVID-19 (Novo Coronavírus) no âmbito da Administração Pública direta e indireta, bem como sobre recomendações aos municípios e ao setor privado estadual. Tal diploma estabelece que “em nenhuma hipótese as restrições a serem adotadas poderão prejudicar o exercício e o funcionamento de serviços públicos e das seguintes atividades essenciais” (art. 3º, § 3º). Em seguida, no mesmo art. 3º, há a apresentação de todos os serviços públicos e atividades essenciais protegidos por esse decreto e, no inciso XII, encontram-se elencadas as “empresas de saneamento, energia elétrica, telecomunicações e internet”. Assim, pode-se dizer que, mesmo diante das medidas estratégias adotadas pelo governo para combater o avanço da pandemia, existem serviços públicos essenciais que não podem ser alterados justamente devido ao seu caráter crucial e basilar para a vida da população.

Outra importante decisão ocorrida na Paraíba, na sua capital, foi a determinação judicial proferida pelo juiz Carlos Eduardo Leite Lisboa, da 11ª Vara Cível de João Pessoa, através da Ação Civil Pública nº 0817912-96.2020.8.15.2001 ajuizada pela Defensoria Pública do Estado

buscando a não suspensão do fornecimento de energia elétrica dos consumidores inadimplentes. Sobre esse pedido, o juiz da ação afirmou que:

Não se está autorizar o uso de energia sem qualquer contraprestação do consumidor, com ônus unicamente para concessionária, mas sim de assegurar durante esse período de calamidade e controle da pandemia, a reserva do mínimo possível à coletividade.

Então, essa decisão proibiu a concessionária de energia elétrica do Estado, a Energisa Paraíba – Distribuidora de Energia S/A, de realizar a suspensão do fornecimento do serviço de todos os consumidores inadimplentes, além de determinar que fossem religadas as unidades consumidoras que tiveram seu fornecimento suspenso após a decretação de Situação de Emergência em 13 de março de 2020 e enquanto durarem os efeitos do estado de calamidade pública – Decreto nº 40.134 de 20 de março de 2020 –, sob pena de multa diária de R\$ 5 mil por cada consumidor, limitada a 10 dias. (GUEDES, 2020, sem página). Na sua fundamentação, o juiz da causa expôs que:

O Brasil, como diversos países, decretou Estado de Calamidade, além de ter a todo tempo tomado medidas sanitárias e hospitalares necessárias à contenção da propagação do referido vírus. Na Paraíba não poderia ser diferente. Houve a decretação do Estado de Calamidade e, concomitante a isso, a Prefeitura Municipal de João Pessoa decretou medidas de isolamento social a fim de estancar a disseminação do COVID-19, incluindo-se o fechamento do comércio local – com exceção de serviços essenciais – e até mesmo a suspensão dos serviços de transporte público da Capital. Diante de tal quadro, é evidente que a economia local é a primeira a entrar em sofrimento, gerando, com isso, um quadro não só de recessão como também de provável inadimplência. Todavia, a situação gerada por condições inesperadas e até então incontrollável, não pode ser simplesmente depositada nos ombros da população, sob pena de causar ainda maiores prejuízos, tanto de ordem material como até mesmo psicológica. Fala-se nesses termos porque, como dito, a situação de inadimplência quando se trata de serviços essenciais recebe outra conotação. Não se pode, num quadro crítico como se encontra esta Capital – a Paraíba, o Brasil e até o mundo –, deixar de assegurar aos consumidores, o fornecimento de serviços como água, gás e energia elétrica. Do contrário, o prejuízo seria irreparável, já que não seria mais possível manter o tão necessário isolamento social como também colocaria, como dito, o peso de uma situação de pandemia nos ombros de hipossuficientes.

Vale ressaltar que juiz Carlos Eduardo Leite Lisboa foi proveu a tutela provisória antecipada com caráter de urgência que, de acordo com o art. 300 do Código de Processo Civil – Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 –, apenas “será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do

processo”. Isso evidencia a importância do tratamento da questão que ainda foi reiterada pelas próprias palavras do referido juiz ao afirmar que “a medida pleiteada não se presta a suspender cobranças, mas apenas o corte no fornecimento que, pelas razões já elencadas, conferiria maior prejuízo do que benefícios à sociedade”.

De início, tais medidas caberiam somente para o Município de João Pessoa, porém, pouco depois, foi deferido outro pedido da Defensoria Pública do Estado em sede do Agravo de Instrumento nº 0802577-26.2020.8.15.0000 pelo juiz convocado Dr. José Ferreira Ramos Júnior que estendeu para todos os 223 municípios paraibanos a decisão liminar anteriormente exposta e adequou-se à Resolução Normativa nº 878/2020 citada previamente nesse trabalho. Essa adequação foi ressaltada pelo próprio juiz na decisão do mérito:

Registro, por oportuno, que a abrangência da decisão a todo o território estadual, além de preservar direito fundamental previsto na Constituição Federal, encontra-se consonante com a Resolução Normativa nº878/2020 da ANEEL, que estabelece medidas para preservação da prestação do serviço público de distribuição de energia elétrica em face de calamidade pública atinente à pandemia de coronavírus (COVID-19).

A Energisa arguiu que “o elevado nível de inadimplemento prejudicará a continuidade da prestação do serviço essencial, considerando que apenas 24,68% do faturamento é disponibilizado para cobrir os custos operacionais de distribuição” e que a decisão de não suspensão por inadimplemento traria sérios riscos econômicos. A Energisa ainda argumentou o seguinte:

No mérito, sustenta que a decisão recorrida põe em risco de colapso o sistema de distribuição de energia elétrica, podendo causar grave desequilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, impacto fiscal nas contas do Estado da Paraíba num momento de escassez de recursos e alto grau de inadimplência generalizado.

Na decisão do mérito, o juiz esclareceu que diante das circunstâncias de calamidade pública gerada pela pandemia da Covid-19 por todo o país, não é o melhor remédio “onerar unicamente a concessionária do serviço público, sem que seja implementada qualquer medida ou política pública por parte do Estado da Paraíba, ou mesmo da União, com vista a equilibrar ou minorar os prejuízos que advirão com a inadimplência”. Ele ainda pondera que:

Não se pretende com isso, por óbvio, tolher o direito das pessoas jurídicas, que eventualmente venham a ser prejudicadas com a propagação do COVID 19, de obter a tutela jurisdicional tal qual requerida nos presentes autos. Para

tanto, poderão propor ação própria, na medida em que os efeitos da coisa julgada de decisão coletiva em nada afetarão o direito individual de cada um, nos moldes do §1º do art. 103 do CDC, bastando tão somente demonstrarem o estado de fragilidade em que se encontram, mediante a apresentação do balanço patrimonial ou do faturamento, por exemplo.

Por fim, no mesmo julgado, o magistrado também deu o provimento parcial a um recurso interposto pela Energisa no Agravo de Instrumento nº 0802668-19.2020.8.15.0000, determinando que a liminar concedida não abranja todos os consumidores indiscriminadamente:

Nesse contexto, defiro parcialmente o pedido de efeito suspensivo formulado pela Energisa Paraíba – Distribuidora de Energia S/A., mantendo os efeitos da liminar concedida pelo Juízo a quo tão somente em favor das unidades consumidoras residenciais (urbanas e rurais), bem como das unidades consumidoras (pessoa física ou jurídica) prestadoras de serviços e atividades consideradas essenciais, de que tratam o Decreto nº 10.282/2020, o Decreto nº 10.288/2020 e o art. 11 da Resolução Normativa nº 414/2010, além das reconhecidamente hipossuficientes, a teor do que dispõe a Resolução Normativa da ANEEL nº878/2020.

Além disso, ainda houve outra reparação onde a multa fixada de R\$ 5 mil por cada consumidor que não fosse atendido dentro da nova medida, foi reduzida para R\$ 500,00, levando em consideração o princípio da razoabilidade,

Ainda na Paraíba, foi determinado, em abril de 2020, que as empresas de telefonia que operam no Estado – Tim, Claro, Oi e Vivo – estão proibidas de realizarem o corte do serviço de consumidores inadimplentes enquanto durar o estado de calamidade pública proclamado em razão da pandemia do coronavírus. Essa decisão foi tomada pelo juiz convocado Gustavo Leite Urquiza no Agravo de Instrumento nº 0802626-67.2020.8.15.0000.

Um dos argumentos utilizados pela Defensoria Pública foi o de que “a manutenção da cláusula que possibilita o corte do serviço de comunicação por inadimplência de serviço público essencial revela verdadeira sabotagem à política de isolamento social pelo Poder Público”, ou seja, a possibilidade de suspensão do serviço de comunicação seria um ato contrário à determinação do distanciamento social, uma vez que a população precisará, como nunca antes, utilizar ferramentas de comunicação. Nessa mesma linha de raciocínio, o juiz da causa afirmou que:

Necessário também presumir, que as pessoas que estiverem sem qualquer comunicação telefônica tenderão a sair de casa pelos mais diversos motivos,

seja porque não pode pedir um alimento pelo telefone ou mesmo uma água, seja porque não pode utilizar um aplicativo para realizar o pagamento da escola do filho, etc, comportamento este prejudicial e contrário ao que as autoridades municipais, estaduais e federais vêm orientando.

Dessa forma, foi decidido que as empresas citadas deveriam se abster de realizar a suspensão do serviço telefônico de telecomunicação dos consumidores inadimplentes, com exceção apenas dos usuários de contas pré-pagas (não haveria necessidade de inclusão uma vez que o serviço é pago antes de ser utilizado), assim como deveriam religar o serviço de telefonia dos consumidores que tiveram o fornecimento suspenso após a decretação da Situação de Emergência em 13 de março de 2020. Essas medidas estão vigentes enquanto durarem os efeitos do Estado de Calamidade Pública (Decreto nº 40.134) e, se não forem respeitadas, as empresas estarão sujeitas a pena de multa diária de R\$ 1.000,00 por consumidor prejudicado, limitada a 10 dias.

Continuando no âmbito das telecomunicações, a própria Agência Nacional de Telecomunicações (2020) comunicou às prestadoras de telefonia fixa e móvel que não interrompam os serviços para os consumidores inadimplentes. O comunicado afirmou que:

A Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), em cumprimento às decisões judiciais dos dias 2 e 7 de abril de 2020, do juízo da 12ª Vara Cível Federal de São Paulo, comunicou todas as prestadoras (concessionárias e autorizadas) de telefonia fixa e móvel do teor das referidas decisões judiciais, para que se abstenham de suspender ou interromper o fornecimento dos serviços de telefonia fixa e móvel ao longo do período de emergência de saúde relativa ao coronavírus (Covid-19), bem como para que restabeleçam tais serviços no prazo de 24 horas para os consumidores que tiverem sofrido corte por inadimplência. As referidas decisões estão no âmbito da Ação Civil Pública nº 5004662-32.2020.4.03.6100.

Outro marco importante sobre as telecomunicações foi a Medida Provisória (MP) nº 952, de 15 de abril de 2020, que dispôs sobre a prorrogação do prazo para pagamento de tributos incidentes sobre a prestação de serviços de telecomunicações e teve seu prazo de vigência encerrado no dia 12 de agosto de 2020. Essa MP concedeu o adiamento do pagamento de tributos de telecomunicações às empresas do setor e, ainda que tenha o aspecto positivo de garantir o fluxo de caixa das empresas e não prejudicar a prestação de serviços essenciais, houve um nítido privilégio aos interesses das operadoras em detrimento das necessidades dos consumidores, que formam o polo mais vulnerável da relação e são os mais afetados pela atual crise econômica gerada pela pandemia. Então, com o intuito de equilibrar essa situação, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) reivindicou ao Poder Legislativo a oferta

de “uma contrapartida aos consumidores que, além de não terem sido beneficiados pela MP, têm muito menos condições de enfrentar os impactos financeiros provocados pela pandemia de Covid-19 no setor de telecomunicações” (IDEC, 2020a, sem página). Para isso, o IDEC emitiu uma nota técnica onde fez um apelo formal para que os parlamentares apoiassem as emendas rejeitadas que proibiam a suspensão dos serviços de telecomunicações nos casos de consumidores inadimplentes, pois “a proibição do ‘corte’ destes serviços visa garantir o acesso à internet, considerado um direito fundamental e necessário para o acesso a outros direitos básicos durante o período de isolamento social, como o direito à educação, ao trabalho e à cultura” (IDEC, 2020a, sem página). Ainda nessa perspectiva, exaltou-se que:

Mesmo ressaltando que é sim necessário adotar medidas que considerem a saúde financeira das empresas do setor, a nota técnica defende que é ainda mais urgente considerar as necessidades dos consumidores brasileiros, que não foram protegidos da suspensão de serviço em caso de inadimplência pela MP. A proibição da suspensão do serviço durante este período de crise não significa o perdão da dívida, apenas concederia o adiamento do pagamento, assim como foi concedido às operadoras, garantindo a isenção de juros e multa e oferecendo possibilidade de parcelamento (IDEC, 2020a, sem página).

Por fim, tem-se o caso da Justiça Federal de São Paulo, que concedeu, em abril de 2020, uma liminar no bojo da Ação Civil Pública nº 5004662-32.2020.4.03.6100 (12ª Vara Cível Federal de São Paulo) proibindo a suspensão de serviços de telecomunicações, água e gás canalizado por falta de pagamento do consumidor enquanto estiver vigente o estado de calamidade pública. A decisão também determinou que fosse feito o restabelecimento dos serviços que foram desligados por inadimplemento após a decretação da situação de emergência. Sobre isso, a juíza da causa expôs o seguinte:

Assim, a suspensão do fornecimento de tais serviços não se apresenta como meio legal e adequado para compelir o pagamento das tarifas em atraso ou a vencer, implicando afronta a diversas garantias constitucionais, inclusive aquela prevista no art. 5º, inciso LV, CF/88.

Logo, a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP) e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) foram proibidas de suspender tais serviços em caso de inadimplemento durante a pandemia e restabelecer o fornecimento dos serviços desligados depois do advento do estado de calamidade pública. Assim sendo, a juíza relata o seguinte em sua decisão:

Constato que eventuais contribuintes se encontram com o livre trânsito comprometido, o que os impede de exercer seus trabalhos e, portanto, auferir renda para custear suas despesas essenciais. Ademais, o próprio deslocamento às agências bancárias está dificultado – não recomendado, especialmente, para a população de risco - sendo que nem toda a população dispõe de acesso a internet para fazer seus pagamentos *online* ou mesmo conhecimento para se utilizar do pagamento de contas pela *web*. Não há, neste caso, que se falar em ofensa à ordem administrativa, uma vez ausentes elementos fortes o bastante para que se sobreponha ao pedido feito pelos postulantes. Não há dúvidas de que o fornecimento de luz, água, telefone e gás dispensa explanação quanto ao seu caráter essencial, inclusive, a suspensão desses serviços pode agravar a pandemia ou mesmo tornar inviável medidas como o distanciamento social, cabendo aos órgãos competentes assegurar o seu fornecimento em caráter geral, diante da situação pela qual passa o País.

Seguindo esse raciocínio, entende-se que uma das medidas fundamentais para garantir dignidade e condições mínimas de vida para a população neste período crítico, é a proibição de suspensão dos serviços públicos em caso de inadimplemento.

4.3 SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAS: LEGITIMIDADE DA SUSPENSÃO POR INADIMPLEMENTO DURANTE A PANDEMIA DA COVID-19

Os serviços considerados essenciais, segundo consideração atual do IDEC (2020b, sem página), são os que fornecem água, energia elétrica, gás, telecomunicações e transportes, e, justamente por seu caráter de essencialidade e para garantir bem-estar e dignidade aos consumidores, não poderiam ser interrompidos durante a crise causada pela pandemia da Covid-19 (IDEC, 2020b, sem página). A respeito da essencialidade do fornecimento de energia elétrica e abastecimento de água, Grinover (2019, p. 520) elucida:

Energia e água são consideradas, hoje, direito humano inalienável. Como já se posicionou a jurisprudência constitucional de outros países democráticos (por exemplo, África do Sul), todo ser humano faz jus a uma quantidade mínima de água e energia, como serviços essenciais que são. Assim, o corte de água e energia, em especial para a população carente, pode, se não resguardado esse percentual básico, necessário à sobrevivência com um mínimo de dignidade, infringir um direito fundamental.

A própria denominação de essencial desses serviços demonstra o caráter básico e indispensável que os define e, por isso, estão evidentemente associados à subsistência digna que deve ser garantida à toda população, de acordo com a Constituição Federal Brasileira de

1988, em seu art. 1º, inciso III. Acerca dos serviços públicos, Nunes (2019, p. 155) expõe o seguinte:

Começamos pelo sentido de "essencial". Em medida amplíssima todo serviço público, exatamente pelo fato de sê-lo (público), somente pode ser essencial. Não poderia a sociedade funcionar sem um mínimo de segurança pública, sem a existência dos serviços do Poder Judiciário, sem algum serviço de saúde etc. Nesse sentido então é que se diz que todo serviço público é essencial. Assim, também o são os serviços de fornecimento de energia elétrica, de água e esgoto, de coleta de lixo, de telefonia etc.

A Lei nº 7.783 – conhecida como Lei de Greve –, de 28 de junho de 1989, também definiu, em seu art. 10, como sendo essenciais, dentre outros, os seguintes serviços: tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis (inciso I); transporte coletivo (inciso V); captação e tratamento de esgoto e lixo (inciso VI) e telecomunicações (inciso VII). A Lei ainda dispõe, no *caput* do art. 11, que:

Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade.

E reitera, no parágrafo único do supracitado artigo, que “são necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população”. Observa-se que a relevância de tais serviços ensejou a necessidade de uma garantia emergencial para a sua prestação, como está disposta no art. 12 da Lei em questão – afirma que se houver inobservância das disposições anteriormente expostas, o próprio Poder Público assegurará a prestação dos serviços indispensáveis. A respeito dessa característica de urgência do serviço essencial, tem-se que:

Há no serviço considerado essencial uma perspectiva real e concreta de urgência, isto é, necessidade concreta e efetiva de sua prestação. O serviço de fornecimento de água para uma residência não habitada não se reveste dessa urgência. Contudo, o fornecimento de água para uma família é essencial e absolutamente urgente, uma vez que as pessoas precisam de água para sobreviver. Essa é a preocupação da norma (NUNES, 2019, p. 156).

É interessante relembrar também a disposição do art. 22, *caput*, do CDC, que menciona expressamente a existência dos serviços públicos essenciais e o seu caráter contínuo, além de

impor sanções para os casos de descumprimento da normativa. De acordo com Nunes (2019, p. 156):

O CDC é claro, taxativo e não abre exceções: os serviços essenciais são contínuos. E diga-se em reforço que essa garantia decorre do texto constitucional. Com efeito, como se sabe, a legislação consumerista deve obediência aos vários princípios constitucionais que dirigem suas determinações. Entre esses princípios encontram-se os da intangibilidade da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), da garantia à segurança e à vida (caput do art. 5º), que tem de ser sadia e de qualidade, em função da garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado (caput do art. 225) e da qual decorre o direito necessário à saúde (caput do art. 6º) etc. Ora, vê-se aí a inteligência da lei. Não é possível garantir segurança, vida sadia, num meio ambiente equilibrado, tudo a respeitar a dignidade humana, se os serviços públicos essenciais urgentes não forem contínuos. (NUNES, 2019, p. 156).

Já no contexto da crise ocasionada pela Covid-19, em 20 de março de 2020 foram determinados quais seriam os serviços essenciais para o funcionamento do país e que deveriam permanecer ininterruptos em meio à pandemia. Essa determinação foi feita por meio do Decreto nº 10.282, que regulamentou a Lei nº 13.979/2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais (art. 1º), aplicando-se às pessoas jurídicas de direito público interno, federal, estadual, distrital e municipal, aos entes privados e às pessoas naturais (art. 2º). O Decreto define serviços públicos e atividades essenciais como sendo “aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população” (art. 3º, § 1º).

Dentre os serviços citados no art. 3º estão o trânsito e transporte interestadual e internacional de passageiros (inciso V), as telecomunicações e internet (inciso VI), a captação, tratamento e distribuição de água (inciso VIII), a captação e tratamento de esgoto e lixo (inciso IX), a geração, transmissão e distribuição de energia elétrica e de gás (inciso X).

Nada obstante, os três últimos serviços mencionados acima foram revogados pelo posterior Decreto nº 10.329, de 28 de abril de 2020, que alterou o Decreto nº 10.282 e que regulamentou a Lei nº 13.979. Percebe-se, então, que tais serviços são fundamentais para manutenção da dignidade da população, especialmente em tempos de crise. Contudo, apesar de serem inicialmente reconhecidos pela sua importância, logo foram invalidados.

Vale salientar que o Decreto nº 10.282, em seu art. 3º, § 6º, autorizou a possibilidade de limitação desses serviços, nos seguintes termos:

Art. 3º *Omissis*.

[...].

§ 6º As limitações de serviços públicos e de atividades essenciais, inclusive as reguladas, concedidas ou autorizadas somente poderão ser adotadas em ato específico e desde que em articulação prévia do com o órgão regulador ou do Poder concedente ou autorizador.

Esses serviços essenciais funcionam somente mediante o pagamento do consumidor, ou seja, seu acesso é restrito para aqueles que detêm capacidade financeira de custeá-los. Nota-se, então, a presença de um complexo obstáculo no sistema de fornecimento desses serviços, uma vez que a realidade brasileira revela a existência de milhões de consumidores que não possuem renda fixa suficiente para realizar o pagamento contínuo das tarifas cobradas e que, conseqüentemente, terão seus serviços suspensos por inadimplência. Essa situação se agrava ainda mais diante de estado generalizado de calamidade pública, onde a população enfrenta uma dificuldade financeira muito mais severa e impeditiva.

Assim, o que antes já se tratava de um problema para os consumidores e as concessionárias desses serviços, tornou-se ainda mais difícil com o advento da pandemia da Covid-19. Todo o panorama exibido no segundo tópico deste capítulo mostra que o número de consumidores inadimplentes aumentou e tende a crescer ainda mais durante essa crise e isto, por consequência, acabaria resultando numa suspensão em massa de serviços essenciais no país. Diante dessa realidade, é palpável a vulnerabilidade da população e suas dificuldades para manter uma vida digna em meio à crise econômica que se instaurou no país.

Nesse sentido, Dutra e Smiderle (2020, p. 51) expõem que:

Além dos impactos na vida da população e no sistema de saúde, a Covid-19 afeta também a economia. Medidas como o isolamento social e paralisação de atividades econômicas, que visam reduzir a transmissão do vírus, causam perdas massivas de emprego e renda; ou seja, a desaceleração econômica também produz vítimas. Nesse sentido, é imperativo garantir a continuidade dos serviços essenciais para toda a população, como é o caso do abastecimento de água.

Uma das maneiras de respeitar essa garantia de uma vida digna à população, especialmente em tempos de crise, é a disponibilização do acesso aos serviços públicos essenciais de forma continuada, ou seja, que o fornecimento dos serviços indispensáveis seja contínuo, além de adequado e eficiente. Nessa perspectiva, o IDEC, que preza pela não suspensão dos serviços públicos essenciais por inadimplemento do consumidor durante a pandemia, declarou:

Em função da disseminação da Covid-19 no Brasil e do risco iminente de crescimento exponencial do número de pessoas acometidas pela doença; e o consequente agravamento da crise econômica - cujo impacto será mais grave entre os consumidores mais pobres e vulneráveis - o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) solicita às grandes empresas e às autoridades nacionais medidas urgentes para impedir que parte substancial da população seja privada do acesso e fruição de serviços essenciais, indispensáveis para a garantia da dignidade humana [...] Assim sendo, e considerando a gravidade do momento, o Estado brasileiro deve tomar medidas para garantir que estes serviços não sejam, em qualquer hipótese, suspensos, inclusive por eventual inadimplência ou atraso no pagamento de contas - nos casos de serviços de gás, telecomunicações, energia e água - até o final efetivo da crise (IDEC, 2020b, sem página).

No geral, foi observado um certo alinhamento entre os Estados brasileiros a respeito da proibição das suspensões dos serviços, contudo, existem variações nos benefícios e limitações aos consumidores. No caso do abastecimento de água, por exemplo, no Estado de São Paulo, foi determinado que as pessoas classificadas como sendo de baixa renda estariam isentas do pagamento das faturas por três meses e, para isso, existiriam ajustes orçamentários e redução de despesas para a companhia de abastecimento. Já no Rio de Janeiro, os pequenos comerciantes também estiveram isentos do pagamento pelo mesmo período de tempo, além do grupo de baixa renda (DUTRA; SMIDERLE, 2020, p. 51). Isso mostra que é importante manter o máximo de fornecimento contínuo para a população, em especial as mais afetadas pela pandemia, mas sem desemperrar as concessionárias prestadoras dos serviços que também necessitam de apoio em tempos críticos.

Todavia, a possibilidade ou não da suspensão dos serviços públicos essenciais tem sido palco para diversas discussões jurídicas. Parte da doutrina e dos tribunais brasileiros admitem a interrupção desses serviços em caso de inadimplemento, enquanto outra parte considera esse ato como sendo ilegal.

Na jurisprudência, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ-RJ), no Agravo de Instrumento (AI) de nº 0018961-86.2020.8.19.0000, deu provimento parcial ao recurso e determinou o religamento da energia elétrica na unidade consumidora, concordando, então, com o caráter legal da proibição de suspensão do serviço por estar dentro do prazo definido pela ANEEL e pela Lei Estadual nº 8.769/2020. A relatora do caso, a Des(a). Sandra Santarém Cardinali, alegou que:

Não se concebe a aplicação pura e simples da legislação infraconstitucional, *in casu*, o art. 6.º, § 3.º, II, da Lei 8.987/95, sem perpassar pelos princípios constitucionais, dentre os quais sobressai o da dignidade da pessoa humana, um dos fundamentos basilares da República, previsto na Constituição Federal,

porquanto o cidadão se utiliza de um serviço público essencial para a sua vida, sobretudo na atual conjuntura, de sorte que a sua interrupção traria não apenas desconforto ao usuário inadimplente, mas representaria verdadeiro risco à vida dos seus familiares e da coletividade como um todo. Portanto, embora a interrupção do serviço de energia constitua, em princípio, exercício regular de direito, o corte do fornecimento de serviços essenciais deve ser evitado durante o prazo de 90 dias, assinalado tanto na Resolução da ANEEL quanto na Lei Estadual nº 8.769 de 2020, em homenagem aos princípios constitucionais da intangibilidade da dignidade da pessoa humana e da garantia à saúde e à vida, sem prejuízo da adoção, pela concessionária, das demais medidas previstas em lei para a cobrança de eventuais débitos.

Outro julgado que seguiu o mesmo critério foi no Agravo de Instrumento (AI) nº 2021296-49.2020.8.26.0000, no Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ-SP), onde o recurso foi provido à favor do restabelecimento do serviço. O relator do caso afirmou que “o bem comum a ser preservado é a dignidade e saúde da agravante e, principalmente, a incolumidade pública, sendo recomendável que cada cidadão permaneça em casa para evitar o agravamento da pandemia e colapso do sistema público da saúde” e que, em razão da excepcionalidade dessa situação ocasionada pela pandemia da Covid-19, deveria ser restabelecido, de imediato, o fornecimento de energia elétrica no imóvel da agravante. Vale salientar que o relator fez questão de esclarecer que, no caso examinado, não existem provas de pagamento de contas de energia elétrica desde julho de 2019 e que isso seria, normalmente, argumento bastante para indeferir o pedido de restabelecimento do serviço e negação do provimento. Todavia, por causa da situação excepcionalíssima em que se encontra a sociedade brasileira – e mundial –, e somente por essa circunstância, o fornecimento do serviço público essencial deveria existir mesmo em cenário inadimplente, visto que a saúde da população é prioridade e deve ser protegida, assim como diz o art. 196 da Constituição Federal:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

No Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul (TJ-MS) o julgamento do Agravo de Instrumento (AI) nº 1411046-93.2020.8.12.0000 também deu legitimidade à continuidade de fornecimento de serviço essencial mesmo em caso de inadimplência, como exposto em sua ementa:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. TUTELA CAUTELAR DE CARÁTER ANTECEDENTE. TUTELA PROVISÓRIA DE URGÊNCIA DEFERIDA

NO PRIMEIRO GRAU – REQUISITOS EVIDENCIADOS – REATIVAÇÃO DO FORNECIMENTO DE ÁGUA –SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. A tutela provisória de urgência, de natureza satisfativa, depende da verificação dos requisitos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo. Até que se apure a causa e a culpa do excessivo consumo, que acarreta em elevados valores cobrados nas faturas da agravada, a consumidora não pode ser prejudicada com a falta de fornecimento de água em sua residência, serviço considerado indispensável à vida e à dignidade humana, principalmente considerando que foi promulgado Decreto Municipal proibindo a suspensão do serviço de água na cidade de Campo Grande em razão da pandemia causada pela COVID-19. (TJ-MS - AI: 14110469320208120000 MS 1411046-93.2020.8.12.0000, Relator: Des. Odemilson Roberto Castro Fassa, Data de Julgamento: 30/09/2020, 3ª Câmara Cível, Data de Publicação: 02/10/2020)

Por outro lado, no julgamento do Agravo de Instrumento nº 4904288-60.2020.8.13.0000, em que o agravante pleiteou que fosse feita a suspensão da cobrança de tarifa de energia elétrica durante a pandemia e que o pagamento fosse feito de maneira diluída após o término da crise, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJ-MG) decidiu pelo desprovimento do recurso nos seguintes termos:

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER - TUTELA DE URGÊNCIA - TARIFA DE ENERGIA ELÉTRICA - SUSPENSÃO DURANTE A CRISE DECORRENTE DA PANDEMIA DO COVID-19 - REQUISITOS - AUSÊNCIA - ADOÇÃO DE MEDIDAS PELA CEMIG - JUÍZO DISCRICIONÁRIO DO PODER PÚBLICO - PERIGO DE DANO INVERSO 1. Não obstante o notório impacto causado pela crise sanitária nos mais diversos setores da economia, não compete ao Poder Judiciário determinar a suspensão de tarifas cobradas para a prestação de serviços essenciais, sobretudo em sede liminar, sob pena de tornar insustentável a prestação do serviço de fornecimento de energia elétrica pela CEMIG. 2. O Supremo Tribunal Federal, quando da análise da Suspensão de Tutela Provisória n. 193, já se manifestou no sentido de ser inviável o acolhimento, pelo Poder Judiciário, de pretensões que visem afastar o recolhimento de tributos no presente contexto de pandemia, aplicável, as razões de decidir, às políticas públicas relativas às tarifas de energia elétrica. 3. Ausentes os requisitos legais, correta a rejeição da tutela de urgência que pretendia a suspensão da cobrança de tarifa de energia elétrica pelo período em que persistir a crise provocada pela pandemia do COVID-19. 4. Recurso desprovido. (TJ-MG - AI: 10000200473627004 MG, Relatora: Des(a) Áurea Brasil, Data de Julgamento: 29/10/2020, Câmaras Cíveis / 5ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 05/11/2020).

Como se pode observar, a maioria dos julgados expostos teve resultado à favor da ilegalidade da suspensão dos serviços essenciais em caso de inadimplemento durante a pandemia do coronavírus e, um dos argumentos mais usados, nos casos sobre o fornecimento de energia elétrica, por exemplo, baseou-se na Resolução nº 878/2020 da ANEEL destrinchada

anteriormente neste trabalho. Segundo essa norma, o corte de energia por inadimplemento estava suspenso desde março e durou até agosto de 2020. Após o término do prazo, quem não conseguisse realizar o pagamento estaria sujeito à suspensão do serviço. Nesse período, apesar da relativa melhora do quadro de disseminação da Covid-19 e da flexibilização das medidas restritivas no Brasil, a crise na saúde e na economia, entre outras, continuou existindo. Para amenizar as consequências do retorno da permissão de suspensão do serviço, a ANEEL estabeleceu que os consumidores devem ser avisados sobre a condição de inadimplemento com antecedência mínima de 15 dias antes da realização do corte – como já era determinado pelo art. 173, I, “b”, da Resolução nº 414/2010 da ANEEL – e, para os consumidores classificados como sendo de baixa renda, a proibição do corte de energia por falta de pagamento está mantida enquanto durar o estado de emergência da Covid-19, o que por si só já contempla um universo de aproximadamente 10,8 milhões de unidades consumidoras (ANEEL, 2020a, sem página). Ressalta-se também que a revisão da Resolução nº 878/2020 (que suspendeu o corte do serviço por inadimplemento) ainda determinou que:

A proibição do corte também permanece para os seguintes casos: unidades onde existam pessoas usuárias de equipamentos de autonomia limitada, vitais à preservação da vida humana e dependentes de energia elétrica; locais em que a distribuidora suspender o envio de fatura impressa sem a anuência do consumidor; e nos locais em que não houver postos de arrecadação em funcionamento, o que inclui instituições financeiras, lotéricas, unidades comerciais conveniadas, entre outras, ou em que for restringida a circulação das pessoas por ato do poder público competente (ANEEL, 2020a, sem página).

Tendo como base o exemplo do serviço de fornecimento de água e saneamento básico, a Lei nº 14.026 de 15 de julho de 2020 – conhecida como Novo Marco Legal do Saneamento Básico –, dispõe em seu art. 40, inciso V, que os serviços poderão ser interrompidos pelo prestador na hipótese de:

Art. 40 *Omissis*.

[...]

V – inadimplemento, pelo usuário do serviço de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário, do pagamento das tarifas, após ter sido formalmente notificado, de forma que, em caso de coleta, afastamento e tratamento de esgoto, a interrupção dos serviços deverá preservar as condições mínimas de manutenção da saúde dos usuários, de acordo com norma de regulação ou norma do órgão de política ambiental.

Além disso, a Lei diz, no mesmo artigo, que “as interrupções programadas serão previamente comunicadas ao regulador e aos usuários” (§ 1º), que “a suspensão dos serviços prevista nos incisos III e V do caput deste artigo será precedida de prévio aviso ao usuário, não inferior a 30 (trinta) dias da data prevista para a suspensão” (§ 2º) e ainda afirma que:

Art. 40 *Omissis*.

[...]

§ 3º A interrupção ou a restrição do fornecimento de água por inadimplência a estabelecimentos de saúde, a instituições educacionais e de internação coletiva de pessoas e a usuário residencial de baixa renda beneficiário de tarifa social deverá obedecer a prazos e critérios que preservem condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas.

Observa-se um maior cuidado do legislador em lidar com o fornecimento de água e saneamento básico, que é um dos serviços primordiais e indispensáveis para a garantia de uma vida digna. A prestação de tal serviço mostra-se ainda mais crucial diante da situação de crise na saúde gerada pela patologia da Covid-19, pois seu uso é obrigatório para a manutenção da higiene básica da população e, consequentemente, da sua saúde. Então, apesar de legitimar o corte do fornecimento do serviço, tal interrupção não poderá prejudicar a manutenção das necessidades básicas do consumidor, pois deverão ser preservadas as condições mínimas de manutenção da saúde dos usuários. Assim, entende-se que esse serviço é imprescindível para o respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana e cumprimento dos arts. 6º, 196, entre outros, da Constituição Federal de 1988. Para evidenciar essa linha de raciocínio:

É recomendável que, durante este período de pandemia, seja suspensa a interrupção do serviço de abastecimento de água por inadimplemento. [...] A *rationale* é apoiar a prevenção da doença através da manutenção de hábitos de higiene, os quais dependem do acesso à água. Ao mesmo tempo, sugere-se que haja apoio a grupos vulneráveis, devido a expectativas de redução de renda, e por conseguinte da capacidade de pagamento, por conta da retração na atividade econômica. Para garantir a estabilidade da prestação do serviço, também é necessário preservar tanto quanto possível a geração de caixa para as empresas do setor (DUTRA; SMIDERLE, 2020, p. 51).

Tais observações, embora não sejam especificamente direcionadas para a situação de pandemia da Covid-19, também garantem que seja assegurada o fornecimento mínimo suficiente para a manutenção da saúde dos consumidores em meio à crise.

Aqueles que acreditam ser legal a suspensão dos serviços essenciais – as empresas concessionárias de serviços públicos, por exemplo –, baseiam seus argumentos, principalmente, na Lei de Concessões (Lei nº 8.987/95), segundo a qual é permitida a interrupção do serviço

em caso de inadimplência, com aviso prévio ao consumidor, o que não caracterizaria a descontinuidade do serviço. Entretanto, em argumento contrário, essa perspectiva pode ser relativizada numa situação como a da pandemia da Covid-19, baseando-se no art. 393 do Código Civil. O *caput* desse dispositivo estabelece que “o devedor não responde pelos prejuízos resultantes de caso fortuito ou força maior, se expressamente não se houver por eles responsabilizado”. Já o seu parágrafo único dispõe que “o caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não eram possíveis evitar ou impedir”, situação na qual se enquadra a decretação de calamidade pública devido à pandemia da COVID-19.

Diante de todo o exposto, verifica-se que existe uma maior tendência para o reconhecimento da ilegitimidade da suspensão dos serviços públicos essenciais por inadimplemento do consumidor durante a pandemia da Covid-19.

Ainda que não haja uma lei específica e que abranja definitivamente todo o território nacional com relação à proibição da suspensão dos referidos serviços, tanto as agências reguladoras, quanto os Estados e os seus tribunais concordam com a proteção da continuidade da prestação dos serviços por parte de medidas cabíveis. Tais medidas possuem variações no que diz respeito aos benefícios e limitações disponíveis – como por exemplo, prazos, grupos beneficiados, parcelamento de dívidas, multa por descumprimento, entre outros –, mas todas se destinam à restrição da suspensão dos serviços durante a crise que se instalou no país.

Outrossim, é importante destacar que existem, no Congresso Nacional, vários Projetos de Lei em tramitação que visam justamente proibir o corte de fornecimento dos serviços públicos de energia elétrica, telefonia, gás e de água e esgoto, prestados ao consumidor, durante o estado de calamidade pública decorrente do coronavírus, assim como restabelecer os serviços que estiverem sido suspensos após o início da pandemia. Algumas dessas propostas são: o PL 932/2020, de autoria do Deputado Federal Luis Miranda (DEM-DF); o PL 783/2020, de autoria do Senador Jaques Wagner (PT/BA); e o PL 703/2020, de autoria do Deputado Federal João Henrique Caldas (PSB-AL). A justificação da PL 783/2020 esclarece:

Em situações como essa, onde o confinamento e quarentena são as práticas recomendadas, manter o acesso irrestrito aos serviços de gás, telefone, água e energia elétrica iguala-se à posologia de um medicamento no tratamento da doença.

É dizer: a manutenção dos serviços básicos de tratamento de água, gás e fornecimento de energia elétrica torna-se essencial e indispensável para o enfrentamento da pandemia, em especial quando a grande maioria da população deverá ter sua mobilidade afetada ao permanecer cumprindo isolamento social para evitar a propagação do COVID-19.

Em vista disso, constata-se que essa proibição proporcionaria mais segurança e melhores resultados no enfrentamento sanitário da pandemia, garantindo amparo aos menos favorecidos economicamente, além de que, por se tratar de uma medida excepcional “quando transpassado o estado de calamidade, poderá o consumidor compor suas obrigações diretamente com as empresas concessionárias dos serviços” (PL 783/2020).

Dessa forma, foi observada uma concordância de entendimentos a respeito da proibição das suspensões desses serviços. Percebe-se que, no geral, as agências reguladoras, Estados e tribunais posicionaram-se à favor da ilegitimidade da suspensão do fornecimento de serviços essenciais durante a pandemia da Covid-19.

Sendo assim, conclui-se que, diante das circunstâncias, essa proibição é legítima. Essa afirmação baseia-se no caráter essencial e indispensável desses serviços, especialmente durante uma crise sanitária. Os serviços públicos essenciais têm uma função fundamental para a manutenção da vida digna e saudável da população. Sabe-se que a distribuição de água e esgoto, por exemplo, é um dos serviços imprescindíveis no combate à disseminação do coronavírus, uma vez que o consumidor faz amplo uso da água para higiene pessoal e de utensílios, para cozinhar e para consumo. A interrupção desse serviço acarretaria num crescimento exorbitante dos casos de contaminação pela doença e deve ser proibida. O fornecimento de energia elétrica também é outro serviço fundamental para inúmeras atividades, como a conservação de alimentos, aquecimento, refrigeração, segurança e até mesmo para utilização de aparelhos eletrônicos que são obrigatórios em momentos de isolamento social. O serviço telecomunicação segue o mesmo raciocínio e mostram-se essenciais para o trabalho, estudo, lazer, entre outras diversas utilidades indispensáveis para se viver dignamente durante a quarentena.

Contudo, tal proibição de suspensão não deve ser feita de maneira imprudente, visto que o funcionamento das concessionárias de serviços públicos será diretamente afetado pela falta de recursos financeiros se os consumidores inadimplentes receberem benefício ilimitado. Se as fornecedoras não receberem verbas suficientes para o pagamento de funcionários, logística de distribuição do serviço, entre diversos outros fatores, não será possível continuar com a prestação do serviço, ou então essa prestação se tornará bastante insatisfatória.

Portanto, é fundamental que seja feita uma cuidadosa análise e planejamento para que a proibição de suspensão ajude a população no momento de crise, mas que inviabiliza o funcionamento adequado e eficaz das concessionárias de serviços públicos essenciais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho, buscou-se examinar a legitimidade da suspensão do fornecimento de serviços públicos essenciais por inadimplemento do consumidor durante a pandemia da Covid-19. Para esse fim, foi feita uma abordagem geral acerca dos serviços públicos e sua relação com o Direito do Consumidor, além do estudo sobre os direitos fundamentais que norteiam a prestação desses serviços. Também foi realizada uma análise a respeito dos efeitos causados pela Covid-19 sobre os rendimentos do trabalho no Brasil e das hipóteses de suspensão dos serviços públicos essenciais, com enfoque na situação de inadimplemento inflamada pela pandemia.

Para esse fim, primeiramente, pode-se dizer que os serviços públicos são instrumentos estatais para a efetivação dos interesses coletivos e, sendo assim, será responsabilidade do Estado que eles sejam realizados conforme os princípios que os regem. Tais serviços são classificá-los como *uti singuli*, ou seja, são aqueles fruídos individualmente, divisíveis, mensuráveis e que têm seus usuários identificados. Para mais, acrescenta-se que tais serviços estão sujeitos à execução privada, desde que esta aconteça por meio de concessão ou permissão e que exista a atuação de fiscalização e controle estatal.

Logo após, foram delineados quais são os princípios aplicáveis à prestação do serviço público, sendo eles: o princípio da dignidade humana, da continuidade, da mutabilidade, da igualdade dos usuários (generalidade), da eficiência, da modicidade e da adaptação.

Em seguida, expôs-se os direitos fundamentais como sendo, em suma, integrantes da Constituição Federal, mas que não se limitam a esta. Eles são considerados detentores da supremacia hierárquica dentro das normas constitucionais e estão no ápice de todo o ordenamento jurídico. Tais direitos são inerentes à democracia e umas das ferramentas para a sua efetuação são justamente os serviços públicos por intermédio de seus princípios. Com base nisso, foram destacadas quais as situações em que esses serviços podem ser suspensos e quais elementos norteiam essa circunstância.

Para além disso, foi feita uma relação entre os conteúdos já estudados e o advento da pandemia da Covid-19. Foram evidenciados os efeitos que essa crise econômica causou nos rendimentos do trabalho da população brasileira e, conseqüentemente, na capacidade de pagamento de dívidas dos consumidores. Como exemplo desses efeitos, sabe-se que cerca de 8,9 milhões de brasileiros perderam seus empregos somente entre abril e junho de 2020 devido às variadas repercussões negativas provenientes do estado de calamidade pública que se instaurou no Brasil.

Seguidamente, foram destacadas algumas normas que disciplinaram a suspensão de serviços públicos por inadimplemento durante essa pandemia, sendo elas: Lei Federal nº 13.979/2020 (Lei da Quarentena); Decreto Estadual nº 46.979/2020, do Rio de Janeiro; Lei Estadual nº 8.769/2020, do Rio de Janeiro; Resolução Normativa nº 878/2020, da ANEEL; Lei nº 6.551/2020, do Distrito Federal; Projeto de Lei Federal nº 703/2020; Decreto Estadual nº 40.304, da Paraíba; Medida Provisória nº 952/2020, entre outras.

Em seguida, discorreu-se acerca dos serviços públicos essenciais, evidenciando suas espécies, classificação e normatização. De acordo com o observado, pode-se dizer que, de forma geral, tais serviços são o tratamento e abastecimento de água, a produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis, o transporte coletivo, a captação e tratamento de esgoto e lixo e as telecomunicações – com inclusão da internet.

Por fim, tendo em vista todo o conteúdo exposto, foi analisada a legitimidade suspensão por inadimplemento durante a pandemia e questionou-se: as concessionárias podem, durante a pandemia da Covid-19, realizar a suspensão do fornecimento de serviços públicos essenciais em virtude do inadimplemento do consumidor?

No geral, foi observado um certo alinhamento entre as agências reguladoras, os Estados brasileiros e a jurisprudência a respeito da proibição das suspensões desses serviços. Como se pôde perceber, a maioria se posicionou a favor da proibição da suspensão do fornecimento de serviços essenciais durante uma crise de tamanha dimensão. Isso ressalta a importância de manter o máximo possível de fornecimento contínuo dos serviços essenciais para a população, especialmente durante uma pandemia.

Portanto, o presente estudo cumpriu seu objetivo e concluiu que é legítima a proibição da suspensão dos serviços públicos essenciais por inadimplemento do consumidor durante a pandemia da Covid-19. Contudo, essa proibição não deve ser feita de maneira indiscriminada, uma vez que também deve existir, na medida do possível, o amparo às concessionárias prestadoras desses serviços. Um dos fatos que embasam essa afirmação é que, em tempos críticos como esse, as fornecedoras necessitam de recursos econômicos para realizarem a devida prestação e manutenção dos serviços e, se houver uma proibição de suspensão ilimitada e sem qualquer ajuda governamental, as próprias concessionárias serão, eventualmente, incapacitadas de cumprirem com o fornecimento dos serviços.

REFERÊNCIAS

Agência de Notícias IBGE. **Apresentação - PNAD Contínua mensal - agosto 2020**. Rio de Janeiro, 30 de outubro de 2020. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/99b7c46a6d32ea368a05cd45e03fbb7c.pdf. Acesso em: 23 nov. 2020.

Agência de Notícias IBGE. **PNAD Contínua: taxa de desocupação 14,4% e taxa de subutilização é de 30,6% no trimestre encerrado em agosto de 2020**. 30 de outubro de 2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29322-pnad-continua-taxa-de-desocupacao-e-de-14-4-e-taxa-de-subutilizacao-e-de-30-6-no-trimestre-encerrado-em-agosto-de-2020#:~:text=Pr%C3%B3ximas%20divulga%C3%A7%C3%B5es-,PNAD%20Cont%C3%ADnua%3A%20taxa%20de%20desocupa%C3%A7%C3%A3o%20%C3%A9%20de%2014%2C4%25,encerrado%20em%20agosto%20de%202020>. Acesso em: 23 nov. 2020.

Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). **ANATEL comunica a prestadoras de telefonia fixa e móvel que não interrompam inadimplentes. 09 de abril de 2020**. Disponível em: <https://www.gov.br/anatel/pt-br/assuntos/noticias/anatel-comunica-a-prestadoras-de-telefonia-fixa-e-movel-que-nao-interrompam-inadimplentes>. Acesso em: 26 nov. 2020.

Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). **Esclarecimentos sobre revisão da Resolução 878/2020. 20 de agosto de 2020**. Disponível em: bit.ly/30tZsc2. Acesso em: 30 nov. 2020.

Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). **Tarifa Social de Energia Elétrica – TSEE21 de janeiro de 2020**. Disponível em: <https://www.aneel.gov.br/tarifa-social-baixa-renda>. Acesso em: 06 dez. 2020.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 3. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2013. *E-book* disponível na plataforma Minha Biblioteca.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 05 nov. 2020.

BRASIL. Congresso Nacional. **Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 110, de 2020**. 19 de agosto de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Congresso/adc-110-mpv952.htm. Acesso em: 26 nov. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 703 de 2020**. Acrescenta os parágrafos 1º e 2º artigo 10 da lei 7.783/ 1983 que "Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade" para impossibilitar a suspensão de serviços essenciais por inadimplemento durante crises sanitárias nacionais e autoriza que o Executivo reduza por Decreto a alíquota de tributos incidentes sobre esses serviços enquanto perdurar a crise. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1867164. Acesso em: 01 dez. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 932 de 2020**. Dispõe sobre o funcionamento dos serviços essenciais enquanto durar as medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus - COVID-19. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1870181. Acesso em: 01 dez. 2020.

_____. **Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020**. Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm. Acesso em: 27 nov. 2020.

_____. **Lei Federal nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020**. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L13979.htm. Acesso em: 24 nov. 2020.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 30 nov. 2020.

_____. **Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm. Acesso em: 05 nov. 2020.

_____. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm. Acesso em: 01 dez. 2020.

_____. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7783.HTM. Acesso em: 27 nov. 2020.

_____. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências [Código de Defesa do Consumidor]. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em: 05 nov. 2020.

_____. **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, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987compilada.htm. Acesso em: 05 nov. 2020.

_____. **Medida Provisória nº 952, de 15 de abril de 2020.** Dispõe sobre a prorrogação do prazo para pagamento de tributos incidentes sobre a prestação de serviços de telecomunicações. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1883129. Acesso em: 26 nov. 2020.

_____. **Projeto de Lei nº 703 de 2020.** Câmara dos Deputados. Gabinete do Deputado Federal JHC. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1867164. Acesso em: 26 nov. 2020.

_____. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 783 de 2020.** Proíbe o corte de fornecimento dos serviços públicos de energia elétrica, telefonia, gás e de água e esgoto, prestados ao consumidor, durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Congresso Nacional. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8076093&ts=1594022713750&disposition=inline>. Acesso em: 01 dez. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça (Primeira Seção). **Recurso Especial nº 363.943-MG.** ADMINISTRATIVO – ENERGIA ELÉTRICA – CORTE POR FALTA DE PAGAMENTO. Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros, 10 de dezembro de 2003. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7400042/recurso-especial-resp-363943-mg-2001-0121073-3-stj/relatorio-e-voto-13058216?ref=juris-tabs>. Acesso em 28 out. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial (AgRg no AREsp) nº 412.822 / RJ.** 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. Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 19 de novembro de 2013. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24707958/agravo-regimental-no-agravo-em-recurso-especial-agrg-no-aresp-412822-rj-2013-0349326-0-stj/relatorio-e-voto-24707960>. Acesso em 13 nov. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial (AgRg no REsp) nº 1.184.594/MT.** ADMINISTRATIVO. ENERGIA ELÉTRICA. CORTE NO FORNECIMENTO. AUSÊNCIA DE AVISO PRÉVIO. ILEGALIDADE. Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 04 de maio de 2010. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19146812/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1184594-mt-2010-0042184-8/inteiro-teor-19146813>. Acesso em 13 nov. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial (AgRg no REsp) nº 1.201.283/RJ.** ADMINISTRATIVO. SERVIÇO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE

VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. ACÓRDÃO DEVIDAMENTE FUNDAMENTADO. CASA DE SAÚDE. SERVIÇO ESSENCIAL. SUSPENSÃO NO FORNECIMENTO DE ÁGUA. IMPOSSIBILIDADE. ENTIDADE PRIVADA COM FINS LUCRATIVOS. IRRELEVÂNCIA. VIDA E SAÚDE DOS PACIENTES INTERNADOS COMO BENS JURÍDICOS A SEREM TUTELADOS. CONDICIONAMENTO DA ORDEM ECONÔMICA À PROMOÇÃO DA DIGNIDADE HUMANA. Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 16 de setembro de 2010 Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/16670563/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1201283-rj-2010-0129844-5/inteiro-teor-16804936?ref=amp>. Acesso em 13 nov. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial (AgRg no REsp) nº 1.162.946/MG**. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DIREITO À SAÚDE. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. PROTEÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS E INDISPONÍVEIS. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DO MINISTÉRIO PÚBLICO. PRECEDENTES. Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 04 de junho de 2013. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23356508/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1162946-mg-2009-0208055-8-stj/certidao-de-julgamento-23356513>. Acesso em 13 nov. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental nos Embargos de Divergência em Recurso Especial (AgRg nos EREsp) nº 1.003.667/RS**. PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. ENERGIA ELÉTRICA. UNIDADES PÚBLICAS ESSENCIAIS. FORNECIMENTO DE ÁGUA. INADIMPLÊNCIA. SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO. SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL. Relator: Ministro LUIZ FUX, Data de Julgamento: 23 de junho de 2010. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/16826336/agravo-regimental-nos-embargos-de-divergencia-em-recurso-especial-agrg-nos-eresp-1003667-rs-2009-0222361-5>. Acesso em 01 dez. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial (REsp) nº 1.101.937/RS**. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. NECESSIDADE POR TEMPO ININTERRUPTO, EM RAZÃO DA PREVALÊNCIA DO DIREITO À VIDA. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE INTERPOSIÇÃO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. SÚMULA 126/STJ. Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 14 de setembro de 2011. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21080482/recurso-especial-resp-1101937-rs-2008-0047115-6-stj/inteiro-teor-21080483>. Acesso em 13 nov. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 263.229-SP**. ADMINISTRATIVO. EMPRESA CONCESSIONÁRIA DE FORNECIMENTO DE ÁGUA. RELAÇÃO DE CONSUMO. APLICAÇÃO DOS ARTS. 2º E 42, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. Relator: Ministro JOSÉ DELGADO, Data de Julgamento: 14 de novembro de 2000. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/315513/recurso-especial-resp-263229-sp-2000-0058972-1>. Acesso em 07 nov. 2020

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

CARVALHO NETTO, Menelick de. A hermenêutica constitucional e os desafios postos aos direitos fundamentais. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (org.). **Jurisdição constitucional e direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 141-163.

CARVALHO, Sandro Sacchet de. Os efeitos da pandemia sobre os rendimentos do trabalho e o impacto do auxílio emergencial: o que dizem os microdados da PNAD covid-19. **Carta de Conjuntura, nº 48 – 3º trimestre de 2020**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 02 de julho de 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200702_cc_48_mercado_de_trabalho.pdf. Acesso em 20 nov. 2020.

COHEN, Élie; HENRY, Claude. *Sur les bases et l'évolution récente des services publics industriels et commerciaux en France et dans l'Union Européenne*. Service Public / Secteur Public. Conseil d'Analyse Économique du Premier Ministre, La Documentation Française. Paris, 1997.

Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC). **Endividamento segue crescendo entre as famílias de menor renda - agosto de 2020. Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (Peic)**. Disponível em: <http://www.cnc.org.br/sites/default/files/2020-09/An%C3%A1lise%20Peic%20-%20agosto%20de%202020.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020

CONRADO, Regis D. Silva. **Serviços públicos à brasileira: fundamentos jurídicos, definição e aplicação**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. *E-book* disponível na plataforma Minha Biblioteca.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. *E-book* disponível na plataforma Minha Biblioteca.

DISTRITO FEDERAL. **Lei nº 6.551 de 22 de abril de 2020**. Assegura, nas relações de consumo relativas aos serviços públicos essenciais remunerados que especifica, o direito a não interrupção, na vigência de estado de calamidade pública. Diário Oficial do Distrito Federal. ano XLIX, ed. extra nº 58, p. 01. Governador Ibaneis Rocha. Disponível em: <https://agenciabrasilia.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/04/DODF-058-23-04-2020-EDICAO-EXTRA.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2020.

DUTRA, Joisa; SMIDERLE, Juliana. Água e saneamento na pandemia da Covid-19 – desafio e oportunidade. **Revista Conjuntura Econômica – Coronavírus**. Volume 74, nº 04, p. 50-51, abril de 2020. Disponível em: https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/revistas/arquivos/conjuntura-economica-2020-04-baixa_1.pdf. Acesso em: 25 nov. 2020.

FILOMENO, José Geraldo B. **Direitos do consumidor**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

FINGER, Ana Cláudia. Serviço Público: um Instrumento de Concretização de Direitos Fundamentais. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. a.1, n.12, p. 141-165, abr./ jun. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

GARCIA FILHO, José Carlos Cal. Serviço público e direitos fundamentais. **A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. a. 8, n. 33, p. 11-32, jul./set. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Código brasileiro de defesa do consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

GUEDES, Lenilson. Covid-19: Justiça de João Pessoa proíbe o corte de energia de consumidores inadimplentes. **Tribunal de Justiça da Paraíba (TJPB)**. 24 de março de 2020. Disponível em: <https://www.tjpb.jus.br/noticia/covid-19-justica-de-joao-pessoa-proibe-o-corte-de-energia-de-consumidores-inadimplentes>. Acesso em: 26 nov. 2020.

HARB, Karina Houat. Princípio da continuidade do serviço público e interrupção. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/87/edicao-1/principio-da-continuidade-do-servico-publico-e-interruptao>. Acesso em 13 nov. 2020.

Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC). **IDEC propõe a suspensão do corte de internet na MP 942. 21 de agosto de 2020**. Disponível em: <https://idec.org.br/noticia/mp-952-idec-alerta-deputados-e-propoe-suspensao-do-corte-de-servicos>. Acesso em: 26 nov. 2020.

Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC). **IDEC solicita a não suspensão de serviços essenciais durante pandemia da Covid-19. 04 de maio de 2020**. Disponível em: <https://idec.org.br/noticia/idec-solicita-nao-suspensao-de-servicos-essenciais-durante-pandemia-da-covid-19>. Acesso em: 18 set. 2020.

Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC). **Nota técnica - Medida Provisória nº 952/2020**. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1cXWFnF1clNa-d_1Lqq-KgLfx4ZjcrJ4F/view. Acesso em: 26 nov. 2020.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). **IBGE - PNAD Contínua**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/multidominio/condicoes-de-vida-desigualdade-e-pobreza/17270-pnad-continua.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 20 set. 2020.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). **O que é? Pesquisa nacional por amostra de domicílios - PNAD COVID19**. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/investigacoes-experimentais/estatisticas-experimentais/27946-divulgacao-semanal-pnadcovid1?t=o-que-e&utm_source=covid19&utm_medium=hotsite&utm_campaign=covid_19. Acesso em: 24 nov. 2020.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE). **Pesquisa nacional por amostra de domicílios PNAD COVID19 – maio 2020**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101727.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. As diversas configurações da concessão de serviço Público. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, vol. 1, p. 95-136. Belo Horizonte: Fórum, jan./mar., 2003

LAMEIRAS, Maria Andreia Parente; CAVALCANTI, Marco Antônio F. de H. PNAD COVID-19: divulgação de 03 de julho de 2020. **Carta de Conjuntura, nº 48 – 3º trimestre de 2020**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). 03 de julho de 2020. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/conjuntura/200703_pnda_covid_03_07.pdf. Acesso em: 24 nov. 2020.

MARCELINO, Raphael; ROCHA, Rafaela. **Medidas estatais na crise do covid-19: repercussões sobre serviços públicos**. Migalhas, 15 de abril de 2020. Disponível em: <https://migalhas.uol.com.br/depeso/324612/medidas-estatais-na-crise-do-covid-19--repercussoes-sobre-servicos-publicos>. Acesso em: 24 nov. 2020.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A Nova regulação dos serviços públicos. **Revista de Direito Administrativo – RDA**, vol. 228, p. 13-29. Rio de Janeiro: FGV e Fórum, abr./jun., 2002.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. **Agravo de Instrumento nº 1411046-93.2020.8.12.0000**. Agravante: Águas Guariroba S/A. Agravada: Nedy de Barros Rodrigues Leite. Relator: Des. Odemilson Roberto Castro Fassa. Data de Julgamento: 30 de setembro de 2020, 3ª Câmara Cível. Disponível em: <https://tj-ms.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/938106266/agravo-de-instrumento-ai-14110469320208120000-ms-1411046-9320208120000>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

MEZZAROBBA, Orides. MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. E-book disponível na plataforma Minha Biblioteca.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Agravo de Instrumento nº 4904288-60.2020.8.13.0000**. Agravante: Fundação Comunitária Tricordiana de Educação. Agravada: CEMIG Distribuição. Relatora: Des(a) Áurea Brasil, Data de Julgamento: 29 de outubro de 2020, 5ª Câmara Cível. Disponível em: <https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1133160124/agravo-de-instrumento-cv-ai-10000200473627004-mg>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Resolução Normativa nº 414, de 9 de setembro de 2010**. Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Estabelece as Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica de forma atualizada e consolidada. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2010414.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2020.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. **Resolução Normativa nº 878, de 24 de março de 2020**. Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL). Diário Oficial da União, ed. 58, seção 1, 67-68. Diretor-Geral André Pepitone Da Nóbrega. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=25/03/2020&jornal=515&pagina=67&totalArquivos=102>. Acesso em: 25 nov. 2020.

MIRAGEM, Bruno. **Curso de direito do consumidor**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

NUNES, Rizzatto. **Curso de direito do consumidor**. 13. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. *E-book* disponível na plataforma Minha Biblioteca.

PARAÍBA. **Agravo de Instrumento nº 0802626-67.2020.8.15.0000**. 3ª Câmara Cível. Agravante: Defensoria Pública do Estado da Paraíba. Agravados: TIM Celular S.A; Claro S.A; Vivo S.A. Relator: Gustavo Leite Urquiza. 26 de março de 2020. Disponível em: https://www.tjpb.jus.br/sites/default/files/anexos/2020/03/confira_a_decisao_clicando_aqui.pdf. Acesso em: 26 nov. 2020.

PARAÍBA. **Agravo de Instrumento nº 0802577-26.2020.8.15.0000**. 11ª Vara Cível de João Pessoa. Agravantes: Defensoria Pública do Estado da Paraíba. Agravantes: Energisa Paraíba – Distribuidora de Energia S/A; Defensoria Pública do Estado da Paraíba. Agravados: os mesmos. Relator: Dr. José Ferreira Ramos Júnior. Disponível em: https://www.tjpb.jus.br/sites/default/files/anexos/2020/04/ai_energisa_x_defensoria_-_voto_final.pdf. Acesso em: 26 nov. 2020.

PARAÍBA. **Agravo De Instrumento nº 0802668-19.2020.8.15.0000**. 11ª Vara Cível de João Pessoa. Agravantes: Energisa Paraíba – Distribuidora de Energia S/A; Defensoria Pública do Estado da Paraíba. Agravados: os mesmos. Relator: Dr. José Ferreira Ramos Júnior. Disponível em: https://www.tjpb.jus.br/sites/default/files/anexos/2020/04/ai_energisa_x_defensoria_-_voto_final.pdf. Acesso em: 26 nov. 2020.

PARAÍBA. **Decreto nº 40.134 de 20 de março de 2020**. Diário Oficial do Estado da Paraíba, nº 17.081. João Pessoa/PB, 21 de março de 2020. Governador João Azevêdo Lins Filho. Disponível em: <https://auniao.pb.gov.br/servicos/arquivo-digital/doe/janeiro/marco/diario-oficial-21-03-2020.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2020.

PARAÍBA. **Decreto nº 40.304 de 12 de junho de 2020**. Diário Oficial do Estado da Paraíba, nº 17.138. João Pessoa/PB, 13 de junho de 2020. Governador João Azevêdo Lins Filho. Disponível em: <https://paraiba.pb.gov.br/noticias/governo-do-estado-apresenta-plano-de-retomada-gradual-e-segura-das-atividades-na-paraiba/DecretoNovoNormalPBconvertido.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2020.

PARAÍBA. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (11. Vara Cível da Comarca de João Pessoa). **Ação Civil Pública nº 0817912-96.2020.8.15.2001**. Autor: Defensoria Pública do Estado da Paraíba. Réu: Energisa Paraíba - Distribuidora de Energia S.A. Julgador: Juiz Carlos Eduardo Leite Lisboa, 23 de março de 2020. Disponível em:

https://www.tjpb.jus.br/sites/default/files/anexos/2020/03/decisao_0.pdf. Acesso em: 26 nov. 2020.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Agravo de Instrumento nº 0018961-86.2020.8.19.0000**. Agravante: Wilma Rodrigues de Moura. Agravada: Ampla Energia e Serviços S/A. Relatora: Des. Sandra Santarém Cardinali. Data de Julgamento: 21 de maio de 2020, 26ª Câmara Cível. Disponível em: <https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/849228552/agravo-de-instrumento-ai-189618620208190000>. Acesso em 30 nov. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 46.979 de 19 de março de 2020**. Dispõe sobre a prorrogação do vencimento da fatura de água da CEDAE, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. ano XLVI, nº 051-A. Governador Wilson Witzel. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTAyMjM%2C>. Acesso em: 25 nov. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Lei nº 8.769 de 23 de março de 2020**. Dispõe sobre medidas de proteção à população fluminense durante o plano de contingência do novo coronavírus da Secretaria de Estado de Saúde. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. ano XLVI, nº 058. Governador Wilson Witzel. Disponível em: <https://pge.rj.gov.br/comum/code/MostrarArquivo.php?C=MTAyMTU%2C>. Acesso em: 25 nov. 2020.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. **Apelação Cível nº 2004.001.19572**. OBRIGAÇÃO DE FAZER. TUTELA ANTECIPADA. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO. DEVER DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO EM FORNECER OS MEIOS NECESSÁRIOS À GARANTIA DO DIREITO À SAÚDE. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. Relator: Des. Antonio Cesar Rocha Antunes de Siqueira, Data de Julgamento: 16 de novembro de 2004. Disponível em: <http://www4.tjrj.jus.br/ejud/ConsultaProcesso.aspx?N=2004.001.19572>. Acesso em 17 nov. 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Agravo de Instrumento nº 2021296-49.2020.8.26.0000**. Agravante: Ana Paula dos Santos Lemos. Agravado: Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo S/A. Relator: Correia Lima, Data de Julgamento: 27 de julho de 2020, 20ª Câmara de Direito Privado. Disponível em: <https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/896566335/agravo-de-instrumento-ai-20212964920208260000-sp-2021296-4920208260000>. Acesso em: 30 nov. 2020.

SÃO PAULO. **Ação Civil Pública nº 5004662-32.2020.4.03.6100**. 12ª Vara Cível Federal de São Paulo. Autor: Instituto de Defesa do Consumidor – IDECON. Réus: Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL; Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL; Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo; Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Relatora: Natália Luchini. 02 de abril de 2020. Disponível em: <https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUCS/decisoes/2020/2020-04-03-servicosessenciais.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.
SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de direito constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SIQUEIRA, Carol. Projeto impede corte de serviços essenciais por falta de pagamento durante pandemia. **Agência Câmara de Notícias**. 23 de março de 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/647288-projeto-impede-corte-de-servicos-essenciais-por-falta-de-pagamento-durante-pandemia/>. Acesso em: 26 nov. 2020

SOUZA, Sylvio Capanema de; WERNER, José Guilherme V.; NEVES, Thiago F. **Direito do consumidor**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. *E-book* disponível na plataforma Minha Biblioteca.

TEOTÔNIO, Paulo José Freire; TEOTÔNIO, Henrique Augusto Freire. **Serviços Essenciais em Tempos de Pandemia**. Lex Magister, 2020. Disponível em: http://lex.com.br/doutrina_28040707_SERVICOS_ESSENCIAIS_EM_TEMPOS_DE_PANDEMIA.aspx. Acesso em: 29 nov. 2020.

UNITED NATIONS. **Coronavirus**: Pandemic alert should be trigger for countries to do more against COVID-19. 11 de março de 2020. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2020/03/1059231>. Acesso em: 20 set. 2020.