

CONTRIBUIÇÕES AO ESTUDO DO DEVER DE CONTINUIDADE NOS PRINCIPAIS SERVIÇOS ESSENCIAIS

*Oscar Ivan Prux**

SUMÁRIO: 1 Aspectos introdutórios. 2 Conceito e rol dos principais serviços essenciais. 3 O dever de continuidade na prestação dos serviços essenciais. 4 Conclusões. 5 Referências.

RESUMO: Muitos dos serviços essenciais são fornecidos em regime de monopólio e através de contratos cativos de longa duração, em que se propiciam oportunidades várias de abusos por parte das companhias fornecedoras. Todavia, todo esse contexto possui regramento com sistemática específica de proteção ao consumidor contra tais práticas desvirtuadas, não devendo estas questões, serem misturadas com o dever de continuidade dos serviços essenciais. Existe todo um conjunto de disposições legais aptas para bem regradar as práticas de mercado e os demais aspectos da relação contratual, inclusive, reprimindo seus desvios. E, nesse aspecto, sobressai à importância da Legislação Consumerista, como norma moderna, adequada e suficientemente abrangente.

PALAVRAS-CHAVE: serviços essenciais; prestação de serviços; dever de continuidade.

CONTRIBUTIONS TO THE DUTY OF CONTINUITY IN THE MAIN ESSENTIAL SERVICES

* Mestre em Direito das Relações Sociais pela Universidade Estadual de Londrina (PR). Doutor pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (SP). Professor do Curso de Mestrado em Ciências Jurídicas do Centro Universitário de Maringá (PR). Coordenador do Curso de graduação Direito das Faculdades do Norte Novo de Apucarana (PR).

ABSTRACT: Many essential services are supplied under a monopoly regimen and through long-term exclusive contracts, which provides several opportunities for abuse on the companies' part. However, this context possess rulings with specific systematic for the protection of the consumer against such deviated practices, which should not be mixed with the duty of continuity of the essential services. There is a whole group of legal dispositions, which are apt to well rule the market practices and all the other aspects of contractual relationships, the repression of deviations included. And, in this aspect, it becomes salient the importance of the Consumerist Legislation, as a modern, adequate and sufficiently comprehensive norm.

KEYWORDS: essential services; services supply; the duty of continuity.

1. ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

O final do século XX apresentou profundas modificações no cenário econômico e jurídico nacional. Sob o ponto de vista econômico, o processo de privatização que se instaurou no país, retirou do Estado o monopólio do fornecimento de várias espécies de serviços, transformando substancialmente a realidade nacional do mercado de fornecimento de serviços. Utilizando-se dos mecanismos de concessão, permissão ou autorização, foi permitida e implementada a participação da iniciativa privada no fornecimento de determinados serviços que antes eram prestados exclusivamente por empresas estatais. Desde, então, muitas empresas privadas passaram a provisionar o mercado e a se relacionar contratualmente com os consumidores desses serviços. Concomitantemente, sob o ponto de vista jurídico, a entrada em vigor do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), veio trazer para o contexto social, uma nova visão impregnada positivamente da ininterrupta obrigação de qualidade nos fornecimentos e de boa-fé objetiva nas relações contratuais. Implícita e expressamente, a referida norma veio consolidar a visão que leva em conta o fato de que não se pode olvidar o número imenso de relações de consumo que são realizadas todos os dias, a sua complexidade, os valores envolvidos e, principalmente, que da qualidade dessas relações de consumo depende a qualidade de nossas vidas e, muitas vezes, até a sua duração. Tivemos, então, de um lado a transformação da conjuntura econômica implementada pelo processo de privatização e, de outro, o direito fazendo o seu papel de adequar-se às novas realidades sociais, o que aconteceu, dentre outras formas, ao ser instituído no direito positivo, que o CDC é estabelecido como norma de ordem pública e interesse social, conforme com muita propriedade temos inscrito em seu artigo 1º.

A década passada se constituiu em época de profundas mudanças para a sociedade brasileira que, aos poucos, passou a contar com instrumentos de indução eficientes para uma modernização social outrora visualizada como utopicamente distante. A conscientização por parte do cidadão, de direitos outrora ignorados (desconhecidos ou não-reclamados), marcou uma mudança de rumos. E, como uma das boas surpresas dessa transformação, tivemos a inclusão dos serviços públicos ¹ entre aqueles que são abrangidos pelo CDC. Importante lembrar que embora os posicionamentos contrários de muitos, provocando acalorados questionamentos na época de discussão do projeto que redundou na referida norma, incluir o fornecimento de serviços públicos no rol das relações de consumo era soberanamente necessário, posto que na segunda metade do século passado, o grau de interferência direta do Estado na economia era tamanho (algo em torno de 70%) que rivalizava com o das nações socialistas componentes da extinta União Soviética. E a vinda do processo de privatização, não foi suficiente para deslustrar a importância dos serviços públicos, que além de ainda se manterem bastante numerosos, são normalmente ligados a fornecimentos sabidamente essenciais para a população. Dessa forma, deixar esses serviços alheios a tal regramento (CDC) seria condenar os consumidores a suportar um número enorme de relações contratuais tipicamente ultrapassadas, eivadas de práticas desrespeitosas para com os direitos mais elementares das pessoas. E isso não se coadunaria com o ideal de termos nas relações contratuais de fornecimento, aquele equilíbrio e harmonia que construtivamente se almeja para esse mercado. Portanto, mesmo diante do processo de privatização, continuou oportuno incluir como sendo relação de consumo - com todos os deveres atinentes a essa condição - os serviços prestados a destinatário final e remunerados individualmente, considerada a dimensão e poderio de atuação das empresas estatais que continuam presentes na prestação de serviços a consumidor. Acrescente-se, inclusive, que vivenciamos agora um período em que diversos segmentos de nossa sociedade estão questionando severamente a atuação das agências reguladoras (que controlam e fiscalizam essa fatia de mercado que passou a ser suprida por empresas privadas) e como resposta a isso, muitos governantes já acenam com ameaças de retomada por parte do Estado, de certas atividades que foram privatizadas. De toda sorte, é indubitável que incluir o fornecimento de serviços públicos como espécie de relação de consumo regida pelo CDC, representou a via prática capaz

¹ Neste trabalho propomos que a adoção de uma classificação denominada de serviços de interesse geral ou coletivo, a qual é gênero que tem como espécies, além dos serviços públicos prestados diretamente pelas empresas públicas, também os serviços privatizados (concedidos, autorizados ou permitidos) e os serviços privados sob forte controle estatal.

de contribuir para implantar verdadeiramente o Código, independente do processo de privatização que foi e está sendo implantado.

A nosso ver, então, estabeleceu-se a partir dessa conjuntura, o inequívoco enquadramento como relação de consumo, de todos os serviços públicos fornecidos *uti singuli*, compondo junto com os serviços concedidos, permitidos ou autorizados e os serviços privados sob forte controle estatal (desde que fornecidos a consumidor) o elenco dos serviços de interesse geral ou coletivo.

A virada do milênio se fez com destaque para o clima de conscientização entre a população, cansada de séculos convivendo e sofrendo com um número elevado de atendimentos rotineiramente deficientes e descompromissados com a qualidade, tal como era comum nos fornecimentos por parte das empresas estatais. Com o CDC, de outra forma, o descaso para com o consumidor, passou, desde então, a ter conseqüências sérias e por isso, como outro lado da moeda, aconteceu toda uma preocupação dessas empresas em tentar compreender e implementar a nova ordem proporcionada pela norma consumerista. De uma forma ou de outra, empresas estatais e aquelas em que o Estado manteve o controle e fiscalização da atividade, passaram a envidar esforços na tentativa de melhorar a eficiência nos fornecimentos, instaurando tanto quanto possível, o sentido de proporcionar serviços de qualidade, vez que a população passou a se utilizar cada vez mais da via judicial para fazer valer os seus direitos. Não remanesce dúvida, portanto, que a inclusão dos serviços públicos (e aqueles sob controle/fiscalização do Estado) dentro do rol das relações de consumo, foi realmente uma vitória da sociedade e veio cumprir o desiderato buscado pela Constituição Federal (art. 5º, inc. XXXII e art. 170, inc. V), raiz fundamental do Código de Proteção e Defesa do Consumidor.

2. CONCEITO E ROL DOS PRINCIPAIS SERVIÇOS ESSENCIAIS

Dentro de uma concepção ideal, o Estado só deveria prestar serviços que fossem essenciais para a coletividade. Todavia, tal nunca aconteceu na realidade brasileira. O Estado através de suas empresas, continuamente se imiscuiu em áreas que deveriam pertencer à iniciativa privada. Essa tendência de intervenção do Estado na economia (participando direta ou indiretamente dela), gerou para a população uma impressão falsa de que serviços públicos e serviços essenciais seriam a mesma coisa. A própria doutrina jurídica nacional, com freqüência alimentou essa confusão, especialmente quando ao compor a conceituação do que sejam “serviços públicos”, habitualmente se valeu da expressão “serviços relevantes”, assemelhando esses aos “serviços essenciais”. Entretanto, já em primeiro momento deve ser afastado esse equívoco. O conceito de serviço essencial

ainda está em construção na doutrina pátria, mas é possível afirmar seguramente que ele não coincide exatamente com serviços públicos. Alguns serviços essenciais como, por exemplo, o fornecimento de água em algumas cidades, realmente são relevantes, essenciais e públicos porque a companhia que fornece tem essa condição (de empresa pública). De outra forma, é comum vermos serviços essenciais sendo fornecidos por empresas particulares, podendo tal acontecer através de concessão, permissão ou autorização do Poder Público ou mesmo através de empresa privada sob forte controle estatal, como acontece com os serviços de planos privados de assistência à saúde e o fornecimento de serviços educacionais por escolas privadas. Há que se distinguir, portanto, o que é “serviço público” e o que, sob o ponto de vista jurídico, é considerado “serviço essencial”, ainda mais que essas conceituações precisam levar em conta a realidade econômica e social do país.

Objetivamente, serviços essenciais são aqueles dispostos para satisfazer necessidades vitais para a população e para o bom funcionamento social. Contam em sua caracterização com a marca indelével da relevância, imprescindibilidade, inadiabilidade e mesmo, da indispensabilidade que apresentam para a maioria da população no desenvolvimento de suas atividades e convivência social. Sua falta representa potencialidade imensa de dificultar e, muitas vezes, até inviabilizar a qualidade de vida das pessoas que são seus usuários e mesmo da coletividade. Certo é, portanto, que a má qualidade ou a ausência de fornecimento de serviço essencial representa prejuízos enormes para o bom desenrolar da vida daqueles que necessitam dele e para a própria convivência social, com todos os seus impositivos contemporâneos.

O rol de serviços essenciais é difícil de precisar com exatidão, em especial diante da imensa problemática trazida por uma sociedade dita “de serviços”, muito urbanizada e complexa. E muitos aspectos colaboram para isso. Em primeiro lugar, cabe observar que aquilo que na área da prestação de serviços revela-se como essencial considerado o âmbito nacional visto como um todo, pode não o ser localmente, ou mesmo representar muito pouco para uma pequena comunidade. Portanto, a caracterização de um serviço como sendo essencial, tem alguns parâmetros fundamentais que se embasam em aspectos gerais, como o fato de ser vital para a população, mas, no caso concreto, deve ser encontrada e fixada de forma cambiante, vez que necessita ser condizente com a realidade social do local que se está observando. Sob o ponto de vista jurídico, serve, então, como bom indicativo geral, o elenco enunciado pelo artigo 10 da Lei 7.783/89 (lei de greve) que enumera como essenciais os seguintes serviços: a) de tratamento e abastecimento de água; b) produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis; c) assistência médica e hospitalar; d) distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos; e) serviços funerários; f) transporte coletivo; g) cap-

tação e tratamento de esgoto e lixo; h) telecomunicações; i) guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares; j) processamento de dados ligados a serviços essenciais; k) controle de tráfego aéreo; l) compensação bancária ².

Feitas essas considerações introdutórias, vamos centrar nossos comentários no exame da problemática de serviços essenciais, fazendo referência principalmente ao fornecimento dos principais serviços com essa característica (exemplo: fornecimento de água, luz, esgoto, etc.). E com base nesses serviços essenciais mais utilizados pela população, pretendemos adentrar a análise jurídica das questões relativas ao dever de continuidade, desiderato primordial deste nosso trabalho. Cremos, inclusive, que esse tipo de abordagem afigura-se como apta e suficiente para apresentar os elementos básicos e indicar vetores capazes de serem estendidos para os demais serviços essenciais prestados no mercado de consumo nacional. Considere-se que há muito em comum entre os fornecimentos de água, de energia elétrica, de esgotos, etc., cujas semelhanças na problemática resultante do fornecimento, demonstram que efetivamente merecem estar numa categoria marcada pelo traço comum da essencialidade. Não existe, portanto, necessidade de um estudo específico de cada tipo de serviço essencial para que se adentre apropriadamente a seara de discussão do dever de continuidade previsto no geral para os serviços essenciais. E é seguindo por esse caminho que vamos passar aos elementos centrais deste comentário.

3. O DEVER DE CONTINUIDADE NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS ESSENCIAIS

Diz o CDC em seu 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” (grifo nosso).

Superada a questão do que seja serviço essencial, cabe, então, avançar para o estudo da problemática relativa a continuidade do fornecimento deles. Começamos chamando atenção para um aspecto interessante. Pela leitura literal do texto constante no referido dispositivo legal, em especial a determinação de que o fornecimento de serviços públicos essenciais deva ser contínuo, somos impelidos a fazer uma indagação prévia: o fato da norma especificar esse dever de continui-

² Em rol sensivelmente mais restrito, quiçá devido à cultura e a realidade daquele país, a Lei nº 23/96, de Portugal, considera serviços essenciais apenas os de fornecimento água, de energia elétrica, de gás e de telefone.

dade do fornecimento apenas para os serviços essenciais, pode ensejar a que se pense que quanto aos demais (os não-essenciais), esse princípio não vingaria? Ora, a primeira conclusão a que se deve chegar é que o Estado, quando direta ou indiretamente adentra o mercado e, na qualidade de autêntico empresário, atua no fornecimento de serviços a consumidor, independente dos mesmos serem essenciais ou não, existe sempre o inevitável dever de cumprir seus contratos, tal como qualquer outro fornecedor. Assim, se o contrato estabelece a continuidade do fornecimento, tanto faz que o serviço seja essencial ou não - e independentemente do fato do fornecedor ser uma empresa pública ou privada -, o dever assumido através de contratação é idêntico e deve ser cumprido. Note-se ainda, que a questão de continuar ou não com o contrato (rescindi-lo imotivadamente ou não renová-lo) e em razão disso, naturalmente interromper o fornecimento, encontra-se regrada no CDC e outras leis de cunho econômico³. Dentro de suas disponibilidades, o fornecedor (salvo o profissional liberal cujo contrato é *intuitu personae*, baseado na confiança) não pode deixar de contratar com todos aqueles que se apresentarem com esse desejo e cumprirem os requisitos constantes das condições pelas quais a empresa contrata com outros consumidores. Ora, por lógica, se o fornecedor não pode se furtar a contratar, por evidente, também não pode rescindir imotivadamente a contratação ou deixar de renová-la, enquanto mantenha-se no mercado com o respectivo tipo de fornecimento. Isso nada mais é do que a materialização do respeito elementar ao princípio do direito a igualdade nas contratações, incluindo o acesso a elas, o que vale para serviços públicos da mesma forma que para as empresas privadas. Deste modo, desde que o consumidor se mantenha portador das condições necessárias (e lícitas) que são estabelecidas pela empresa pública (ou concessionária, permissionária, autorizada, etc.) para os demais consumidores em geral, a manutenção do contrato onde esteja previsto o fornecimento contínuo de determinado serviço, condiciona-se apenas a vontade desse (consumidor). Resumindo: por esses argumentos, entendemos nítido que mesmo serviços não-essenciais devem ser mantidos contínuos quando as condições contratuais assim o prescreverem, sendo que o texto legal sob exame, apenas desejou dar ênfase à questão da indispensabilidade desse fornecimento naqueles serviços de mais notória relevância para a população (por isso considerados essenciais), sem levar a que se conclua que os demais não precisem ter essa característica. Outro detalhe prévio muito importante: este dever de continuidade

³ Veja-se essa obrigatoriedade de fornecimento (dever de contratar ou de continuidade do contrato) nos seguintes dispositivos legais: a) inciso II, do artigo 6º e incisos II e IX todos do CDC; b) inciso III, do artigo 5º, e no inciso I, do artigo 7º, ambos da Lei nº 8.137/90; c) e, principalmente, no inciso XIII da Lei nº 8.884/94 e no inciso III do artigo 12 do Decreto nº 2.181/97.

dos serviços essenciais cujo conteúdo vamos detalhar mais à frente, não pode ficar restrito exclusivamente aos serviços públicos, mas deve ser inferido como importante para abranger todos os serviços de interesse geral ou coletivo (de participação direta ou controladora por parte do Estado, ou mesmo de atividade privada sob forte controle estatal), desde que caracterizado no serviço o seu caráter vital (a essencialidade) para a população.

Vencidas essas etapas iniciais, cabe analisar ao teor do art. 22 do CDC, o que significa dizer que os serviços públicos essenciais devam ser contínuos. Teria o legislador inserido na norma o ideal de que, depois de contratados esses serviços, por uma questão de manutenção da qualidade da prestação, devam os mesmos ser fornecidos com aquela continuidade unguida pelo sentido de estarem disponibilizados de forma ininterrupta? Ou será que o sentido desse dever de continuidade quer significar que eles (serviços essenciais), por força do referido dispositivo, não podem jamais ter o fornecimento interrompido? Ou, ainda, será que o constante no art. 22 do CDC representa disposição apta a impedir a suspensão do fornecimento de água e de luz (notoriamente serviços essenciais), mesmo quando o usuário não pague as faturas vencidas?

Quanto à primeira indagação, cremos que realmente o objetivo da lei é evitar descontinuidade que comprometa a qualidade do serviço. Quem já viveu o flagelo das oscilações e interrupções de energia elétrica que estragam eletrodomésticos e outros aparelhos, assim como, aqueles que já sentiram as interrupções no fornecimento de água (sendo que quando o fornecimento é retomado, devido à pressão da água, o usuário acaba pagando o ar que faz girar o relógio controlador de consumo) sabem o quanto isso é danoso. Por evidente, a lei traz esse sentido de que o fornecedor não pode, em detrimento do usuário, fornecer seus serviços quando quer (com interrupções) e como quer (com oscilações), sem respeitar a necessária qualidade no fornecimento. Trata-se do dever de disponibilização permanente do serviço, no âmbito geral e não de cada consumidor visualizado sob o aspecto individual.⁴ Essa disponibilização permanente do serviço, esse fornecimento contínuo sob o aspecto geral, só encontra amparo legal para ser interrompido por razões específicas e previstas legalmente, entre elas as de segurança que incluem razões técnicas impositivas como instalação, substituição ou manutenção do equipamento.

⁴ Em certos casos, como o de serviços de telefonia, essa disponibilização vai além da possibilidade de fazer ligações imediatas e poder desfrutar de outros serviços prestados pela companhia telefônica (teleconferência, serviço despertador, transferência de chamadas para outros números, etc.), mas também inclui a oferta de linhas em número suficiente para que todos os consumidores que busquem adquirir uma, consigam ter seu pleito atendido em tempo breve, obtendo então, o acesso deles (consumidores) ao serviço.

Já no tocante a segunda e demais indagações, essa é uma questão bastante tormentosa ⁵, que está gerando polêmica onde se confrontam posturas muito diversas, seja na doutrina, seja nos Tribunais. Trata-se de um problema complexo que se infere como pertinente à maioria dos serviços essenciais, a ponto de, em razão da brevidade do presente trabalho, não podermos nos referir a todos. Deste modo, como forma de começar a análise da questão, escolhemos um Acórdão ⁶ que à guisa de exemplo, foi selecionado para servir de referencial no exame do problema. Referimo-nos ao REsp 201.112/SC - 1ª T. – STJ - j. 20.04.1999, cuja ementa diz textualmente:

A Companhia Catarinense de Água e Saneamento negou-se a parcelar o débito do usuário e cortou-lhe o fornecimento de água, cometendo ato reprovável, desumano e ilegal. Ela é obrigada a fornecer água à população de maneira adequada, eficiente, segura e contínua, não expondo o consumidor ao ridículo e ao constrangimento.

O mencionado caso concreto, refere-se à situação específica de usuário pobre, casado e com filhos, que passava por sérias dificuldades tendo em vista ter tido queimados o seu barraco e a sua mobília. Após tentar sem sucesso parcelar o seu débito junto a Companhia, diante do não pagamento, esta acabou praticando o corte ou suspensão do fornecimento de água em razão do inadimplemento das contas vencidas. E para que se entenda melhor os fundamentos da decisão e os argumentos de quem não aceita a suspensão do fornecimento nesses casos, convém observar o contido no voto vencedor do Ministro Garcia Vieira, que atuou como relator no referido julgamento. Disse, na íntegra, o ilustre julgador:

⁵ “O não pagamento desses serviços, por parte do usuário, tem suscitado hesitações da jurisprudência sobre a legitimidade da suspensão de seu fornecimento. Há que distinguir entre o serviço obrigatório e o facultativo naquele, a suspensão do fornecimento é ilegal, pois se a Administração o considera essencial, impondo-o coercitivamente ao usuário (como é a ligação domiciliar à rede de esgoto e da água), não pode suprimi-lo por falta de pagamento; neste, é legítima, porque, sendo livre a sua fruição, entende-se não essencial, e, portanto, suprimível quando o usuário deixar de remunerá-lo. Ocorre, ainda, que, se o serviço é obrigatório, sua remuneração é por taxa (tributo) e não por tarifa (preço), e a falta de pagamento de tributo não autoriza outras sanções além de sua cobrança executiva com os gravames legais (correção monetária, multa, juros, despesas judiciais)”. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990. p. 293).

⁶ In MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no código de defesa do consumidor**: o novo regime das relações contratuais. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995. p. 152 apresenta um julgado interessante do Tribunal de Justiça do Paraná, o qual, com fundamento no CDC, decidiu contra a suspensão de serviço de utilização de telefone, embora o não-pagamento da conta respectiva.

VOTO – O Exmo. Sr. Ministro Garcia Vieira (Relator): - Sr Presidente – Comprovada a divergência, conheço do recurso pela letra “c”.

O impetrante, pessoa humilde, pobre litigando sobre o pátio da assistência judiciária, teve o seu barraco de madeira incendiado e todos os seus móveis queimados (fls. 08/09) e, por isso, atrasou o pagamento de água à Companhia Catarinense de Água e Saneamento que, se negando a parcelar o débito, cortou o fornecimento do precioso líquido, deixando o impetrante, sua mulher e seus filhos sem poder usá-lo. Com isso, a Companhia Catarinense de Água cometeu um ato reprovável, desumano e ilegal. É ela obrigada a fornecer água à população de maneira adequada, eficiente, segura e contínua e, em caso de atraso por parte do usuário, não poderia cortar o seu fornecimento, expondo o consumidor ao ridículo e ao constrangimento (CDC, arts. 22 e 42). Para receber os seus créditos, tem a impetrada os meios legais próprios, não podendo fazer justiça privada porque não estamos mais vivendo nessa época e sim do império da lei e os litígios são compostos pelo Poder Judiciário e não pelo particular. A água é bem essencial e indispensável à saúde e higiene da população. Seu fornecimento é serviço público indispensável, subordinado ao princípio da continuidade, sendo impossível a sua interrupção e muito menos por atraso no seu pagamento. A questão já é conhecida desta Egrégia Turma que, no Recurso em Mandado de Segurança n. 8.915-MA, DJ de 17.08.1998, relator, Ministro José Delgado, decidiu que: ‘A energia é, na atualidade, um bem essencial à população, constituindo-se serviço público indispensável subordinado ao princípio da continuidade de sua prestação, pelo que se torna impossível a sua interrupção.

Os arts. 22 e 42, do CDC, aplicam-se às empresas concessionárias de serviço público.

O corte de energia, como forma de compelir o usuário ao pagamento de tarifa ou multa, extrapola os limites da legalidade.

Não há de se prestigiar atuação da Justiça privada no Brasil, especialmente, quando exercida por credor econômica e financeiramente mais forte, em largas proporções, do que o devedor. Afronta, se assim fosse admitido, aos princípios constitucionais da inocência presumida e da ampla defesa.

O direito do cidadão de se utilizar dos serviços públicos essenciais para a sua vida em sociedade deve ser interpretado com vistas a beneficiar a quem deles se utiliza’.

Com razão o v. aresto hostilizado (fls. 142) ao decidir que:

‘O fornecimento de água, por se tratar de serviço público fundamental, essencial e vital ao ser humano, não pode ser suspenso pelo atraso no pagamento das respectivas tarifas, já que o Poder Público dispõe dos meios cabíveis para a cobrança dos débitos dos usuários. Ademais, se os serviços públicos são prestados em prol de toda a coletividade, é medida ilegal sua negação a um consumidor, tão-somente, pelo atraso no seu pagamento’.

Nego provimento ao recurso.⁷

Essa decisão, dentre outras, representa bem os argumentos de uma tendência doutrinária que aos poucos foi “plantando” nas manifestações exaradas por alguns de nossos Tribunais, a afirmação de que o corte de fornecimento de serviço essencial (em especial, água, luz, esgoto, etc.), não pode ser utilizado como mero instrumento de coação para forçar os pagamentos dos valores devidos em razão do fornecimento. Essa postura evoluiu finalmente, para a adoção por parte de muitos estudiosos do direito, da idéia de que esses serviços não podem ser suspensos, mesmo quando o usuário deixe de pagá-los.⁸ Segundo essa corrente, para a cobrança do serviço, a companhia deve se valer dos meios judiciais e extrajudiciais comuns a todos os credores, sem usar, de forma unilateral e automática, da cessação do fornecimento, medida extremamente dura para a sobrevivência da família envolvida. E mesmo, que tal situação de inadimplemento persista, o corte do fornecimento não se justificaria. Note-se, também, que as posições nesse sentido, consideram fatores como: a) o fato dos serviços serem disponibilizados com adesão obrigatória por parte do consumidor (como nos casos de rede de água e esgoto), de modo que se o consumidor está obrigado a aderir ao fornecimento público do serviço, não pode ser privado dele quando não consegue adimplir as contas advindas da utilização; b) a crise econômica com altos índices de desemprego que, muitas vezes, têm gerado descompasso nos pagamentos das contas por parte dos usuários; c) as freqüentes falhas das com-

⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão Relator: Ministro Garcia Vieira. Brasília, 20 abril 1999. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, n. 31, p. 244-245, jul./set. 1999.

⁸ Deve-se referir a tendência cada vez maior de tentar positivar, em nível municipal, essa posição contrária ao corte de água dos inadimplentes. Assim, inúmeros projetos nesse sentido tramitam atualmente nos Poderes Legislativos de diversos Municípios, assim como, algumas dessas leis acabaram promulgadas, sendo que só poderemos saber de sua constitucionalidade quando a questão chegar às mais altas esferas da Justiça, o que não deverá demorar para acontecer, pois as empresas fornecedoras não vão aceitar submeterem-se inertes a esses diplomas legais. No mesmo sentido, representantes do Ministério Público têm impetrado Ações Cíveis Públicas, no intuito de evitar o corte de fornecimento de água em caso de inadimplência dos usuários (AÇÃO proíbe corte de água. **Gazeta do Povo**, Curitiba: p. 15, 08/dez/1.999).

panhias estatais que, lamentavelmente, cometem equívocos de cortar fornecimentos de consumidores pontuais nos pagamentos, ou que mesmo tendo atrasos já tenha adimplido a fatura. Tudo sem contar que essas companhias são contumazes em efetuar o corte sem sequer cobrar efetivamente o consumidor e, muito menos, avisá-lo de que vai ser privado do serviço. E fazem isso, normalmente sem que depois ocorra qualquer reparação efetiva do dano provocado pela sua má conduta (da companhia fornecedora).

Todo esse movimento inovador, embora fundado em argumentos discutíveis, fez por contrariar posições doutrinárias tradicionais, bem como a inúmeros julgados, que, rotineiramente, foram em direção oposta, entendendo caber o corte do fornecimento sempre que configurada a inadimplência do consumidor. A idéia básica dessa corrente doutrinária e jurisprudencial embasa-se no princípio de que, nenhum contratante está obrigado a continuar a fornecer a quem, comprovadamente, não paga pelo fornecimento. E como esses serviços são fornecidos *uti singuli*, com o consumo devendo ser custeado pelo respectivo consumidor, uma vez que eles não sejam pagos, a suspensão do fornecimento representa um direito legítimo da empresa fornecedora do serviço público. Para quem assim se posiciona, portanto, trata-se de uma relação de consumo que, impositivamente, sujeita o consumidor ao pagamento do serviço fornecido, sob pena de poder ser privado do fornecimento. Note-se que havendo permissivo expresso ou tácito para a inexistência de pagamento retiraria do contrato a condição de ser relação de consumo (pois ausente a remuneração), subtraindo-o da esfera regida pelo CDC. Assim, a circunstância da suspensão do fornecimento, nada mais é do que o exercício de um direito legítimo da empresa fornecedora, desde que respeitadas certas condições estabelecidas na lei e nos deveres anexos existentes para contratações dessa espécie.⁹

⁹ Veja-se o contido na Lei nº 23/96 de Portugal:

Artigo 5º - Suspensão do fornecimento do serviço público”

1 – A prestação do serviço público não pode ser suspensa sem pré-aviso adequado, salvo caso fortuito ou de força maior.

2. Em caso de mora do utente que justifique a suspensão do serviço, esta só poderá ocorrer após o utente ter sido advertido, por escrito, com a antecedência mínima de oito dias relativamente à data em que ela venha a ter lugar.

3. A advertência a que se refere o número anterior, para além de justificar o motivo da suspensão, deve informar o utente dos meios que tem ao seu dispor para evitar a suspensão do serviço e, bem assim, para a retoma do mesmo, sem prejuízo de poder fazer valer os direitos que lhe assistam nos termos gerais.

4 – A prestação do serviço público não pode ser suspensa em consequência de falta de pagamento de qualquer outro serviço, ainda que incluído na mesma fatura, salvo se forem funcionalmente indissociáveis.

5 – Sem prejuízo do disposto no número anterior, o governo regulamentará, mediante decreto-lei no prazo de 120 dias, as questões relativas aos serviços de valor acrescentados.

Artigo 6º. Direito a quitação parcial”

Não pode ser recusado o pagamento de um serviço público, ainda que facturado juntamente com outros, tendo o utente direito a que lhe seja dada quitação daquele, salvo o disposto na parte final do nº 4 do artigo anterior.

Fixa muito apropriadamente essa posição, o estudo de João Augusto Alves de Oliveira Pinto quando, amparando-se em substanciosos argumentos, tece considerações incisivas e que assim resumem seu posicionamento quanto à questão da suspensão dos serviços aos usuários que deixarem de pagar por eles: “*Os serviços universais a todas as pessoas indistintamente, e os singulares às pessoas que preencherem as normas técnicas, dentre elas a remuneração*”. (grifo nosso)¹⁰

E mais à frente prossegue, desta vez amparando-se em abalizada doutrina nacional que diz:

E corroborando ainda mais esse entendimento, está o posicionamento de DIÓGENES GASPARINI, em ‘Direito Administrativo’, p. 149, **in verbis**: ‘Os usuários dos serviços, remunerados por taxa ou tarifa, devem satisfazer as obrigações concernentes ao pagamento e, ainda, observar as normas administrativas e técnicas da prestação, sob pena de sanções que podem chegar à suspensão do fornecimento.

Ora, se não for efetuado o pagamento, desobedecida está uma norma administrativa concernente à prestação do serviço, autorizando por certo o não-fornecimento (...)’.

Por conseguinte, vemos que o bem lançado parecer do representante do **Parquet** da terra de Tobias Barreto coaduna-se com o nosso entendimento, nada havendo a acrescentar, a não ser, como reforço, chamar a atenção que inexistente norma constitucional assegurando a gratuidade dos serviços singulares, entre os quais inserem-se os ‘essenciais’.

Ademais, a Medida Provisória n° 890, de 13.2.1995, que define as atividades econômicas disciplinadas pela Lei de Serviços Públicos (Lei n° 8.987/95), põe ponto final na questão que motivou precipitadas interpretações do Judiciário brasileiro, inclusive aqui na Bahia, onde simples e sistematicamente eram concedidas liminares entendendo que o Estado-fornecedor estava impedido de suspender o fornecimento de serviços essenciais por força do disposto no art. 22 do CDC, ao estabelecer a aludida Medida Provisória no inc. II, do § 3°, do art. 6°, **ipsis litteris**:

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

I -

¹⁰ PINTO, João Augusto Alves de Oliveira. **A responsabilidade civil do Estado-fornecedor de serviços ante o usuário-consumidor**. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1997. p. 76.

II - por inadimplemento do usuário, considerando o interesse da coletividade’.

Ora, o dispositivo supra consagra a nossa tese. Agora o direito positivo justifica que o fornecedor suspenda o serviço posto à disposição do usuário diante de sua inadimplência, não se caracterizando como descontinuidade do serviço, desde que haja pré-aviso, essa suspensão. É evidente o interesse da coletividade na manutenção do fornecimento dos serviços essenciais e tal interesse não se harmoniza com a premiação do inadimplente, pois este, em escala crescente, comprometeria a viabilização do fornecimento, em detrimento dessa própria coletividade, onde a maioria honra com os pagamentos devidos como contraprestação dos serviços recebidos ¹¹.

Conforme as novas normas foram sendo aprovadas, a referida corrente doutrinária foi se adaptando ao longo do tempo, porém sempre manteve as mesmas posições básicas que serviram para amparar muitas decisões judiciais, dentre as quais, também por brevidade, selecionamos apenas uma que foi distinguida para ser transcrita considerando a magnitude de sua origem:

Do Supremo Tribunal Federal.

Serviço de Água. É legítima a suspensão do fornecimento de água por falta de pagamento da conta apresentada pela Companhia de Saneamento, de acordo com a lei que a criou (RTJ 81/930). No mesmo sentido RTJ 81/171) ¹².

A decisão recém-mencionada é exemplo claro do posicionamento tomado pela mais alta Corte do país, embora essa controvertida questão, tenha vindo à baila no exato momento em que, dentro de uma crise social e econômica ¹³, provocada principalmente pelo desemprego e pela péssima distribuição de renda de há muito vigorante no país, tanto existe uma consciência cada vez maior quanto ao respeito aos direitos dos consumidores, quanto acontece uma acirrada discussão

¹¹ PINTO, João Augusto Alves de Oliveira. **A responsabilidade civil do Estado-fornecedor de serviços ante o usuário-consumidor**. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1997. p. 76-78.

¹² **CD JURISPLENUM – Jurisprudência e Legislação**. Caxias do Sul: Plenum, 2000. V. 1/51. CD

¹³ Que neste momento histórico tem produzido altas taxas de desemprego, proporcionando, além da conhecida faixa da população que normalmente vive abaixo da linha de pobreza, também um contingente imenso de pessoas que antes participavam de classes melhores, mas que agora estão sem renda pela falta de vagas de trabalho.

sobre qual o exato papel que deve ser desempenhado pelo Estado e pelas empresas que prestam serviços públicos dentro desse contexto.

Posta uma visão panorâmica dessa problemática que versa sobre o dever de continuidade no fornecimento de serviços essenciais, vamos analisá-la contando com o exame de valores vigentes e a realidade que enfrentamos no nosso cotidiano.

De fato, determinados serviços como o fornecimento de água potável e energia, por exemplo, são tão importantes que a sua falta realmente inviabiliza uma vida digna para as pessoas. Ideal seria que esses serviços, pela sua exacerbada indispensabilidade, pudessem ser fornecidos *uti universi*, custeados pela contribuição geral arrecadada através de tributos, cabendo aos usuários do serviço, tão-somente fazer sua parte no sentido de utilizar rigorosamente, apenas o suficiente às suas necessidades (uso racional, sem qualquer desperdício), visto que, em geral, se está tratando de recursos finitos. Contudo, isso é uma utopia. Temos que laborar com a realidade de que esses serviços, de fato são imprescindíveis para uma vida digna, assim como, não podemos ignorar que se eles forem disponibilizados sem fórmulas induzidoras ao controle do grau de utilização, incluindo a imposição de pagamento individualizado conforme o uso, a maioria das pessoas não terá a consciência de economizar devidamente o consumo e, muito menos, se preocupar, mesmo que minimamente, em contribuir direta ou indiretamente para o custeio do fornecimento.¹⁴

Nesse contexto, convém considerar não só aspectos estritamente jurídicos, mas igualmente os aspectos práticos da vida social. E, nessa conjuntura, temos que laborar com a realidade efetivamente existente e não com ideais utópicos e sem concretude prática ou viabilidade de aplicação. Sabemos que a gratuidade pura e simples do serviço é impossível, não basicamente porque os recursos do Estado sejam insuficientes para arcar com eles (o que é verdade), mas efetivamente porque o Estado não cria renda e só distribui o que arrecada. Se esses serviços forem fornecidos graciosamente, haverá uma injusta socialização do seu custo. A coletividade de contribuintes de impostos gerais (é claro, excluindo-se os isentos e sonegadores), se verá forçada pagar, de forma indireta e desproporcional, também por esses serviços. Nos parece óbvio, não ser justo socializar um consumo sob o qual apenas o utente individualmente considerado, terá pleno domínio da quantidade utilizada, podendo gerir a seu livre arbítrio e talante, a quantidade que a coletividade terá que sustentar.

¹⁴ Objetivamente, em boa parcela da população, o desperdício vai campear e muitos simplesmente deixarão de contribuir com o custeio do serviço, pouco se importando com as conseqüências disso.

Diante da realidade palpável de que esses serviços não podem ser fornecidos gratuitamente, a imposição de seu pagamento, transcorre como consequência natural nesse processo, até para que o consumidor só os utilize dentro dos limites da racionalidade e de suas disponibilidades financeiras. Como faremos mais à frente, pode-se até sugerir outras fórmulas para evitar os cortes de fornecimento por ausência de pagamento, mas não se deve ignorar que no caso dos serviços públicos fornecidos *uti singuli*, a continuação do fornecimento independente de adimplemento das contas respectivas, implicaria em verdadeira gratuidade tácita. Se isso se concretizasse, a carência material e a falta de consciência e cultura cívica de boa parte da população, lamentavelmente, levariam a que milhares de pessoas simplesmente abandonassem o pagamento das contas resultantes da utilização do serviço, pouco se importando com os resultados disso. Não é ser pessimista, mas sim, ser realista o suficiente para perceber que havendo uma válvula de escape para não pagar essas contas de fornecimento de serviços públicos, milhares de pessoas acabarão deixando de fazê-lo, porque esse tem sido um comportamento típico de considerável parcela de nossa população. E, nessa condição, o serviço encareceria para aqueles que pagam seu consumo corretamente, pois apenas dos pagamentos desses usuários adimplentes, é que teriam que sair os recursos para compensar o custeio dos gastos daqueles que não pagam. Relembre-se que qualquer empresa (Estatual ou não), pratica o processo econômico denominado de *internalização* que implica em contabilizar os prejuízos sofridos, acrescentando-os no custo global que será dividido nos valores cobrados daqueles consumidores que efetivamente pagam pelos serviços. Assim, quando a autoridade responsável anuncia que fornecerá água ou energia a custo zero para os mais carentes, sempre se entenda que o restante da população pagará, inserido dentro das tarifas de seu consumo, todo o custo desses fornecimentos. Especialmente em se tratando de empresa estatal (repetimos: o Estado não gera renda só arrecada para poder gastar), é evidente que o custo da utilização do serviço por parte daqueles que não pagam, seja por benesse, seja por inadimplência, será sempre arcado pelos demais pagam regularmente pelos serviços.

Considerando a legislação vigente (em especial a Lei nº 8.987/95) e a gravidade dessa conjuntura, Maria D'Assunção C. Menezello, posicionou-se em favor da suspensão do fornecimento do serviço aos inadimplentes, mencionando, inclusive, a possibilidade de responsabilização do administrador público caso isso não venha a acontecer. Vejamos o que disse a referida autora:

Legalizou-se, pois, aquilo que grande parte da doutrina já havia consagrado desde a publicação do Código de Defesa do Consumidor. O corte do fornecimento de um serviço público pelo inadimplemento das

obrigações do usuário é plenamente lícito. Não nos olvidemos que pertence à hermenêutica jurídica o princípio que: Não se presumem na lei palavras inúteis.

Não poderá causar espanto, a qualquer usuário inadimplente o corte do fornecimento, baseando-se a concessionária de serviço público nas razões previstas na legislação.

Convém aqui consignar que um contrato bilateral de fornecimento de um serviço público só será interrompido por questões técnicas, de segurança ou de inadimplemento do usuário. Facilmente se constata que a empresa prestadora de serviço público só será responsável civilmente pelo corte no fornecimento se não preexistirem estes três pressupostos. Parece-nos inquestionável, até pelo próprio princípio da continuidade dos serviços públicos, a possibilidade do prestador de serviços, após comunicação prévia ao consumidor, efetuar o desligamento quando este não efetuou o devido pagamento. Porque, se assim não ocorrer, gera-se para o consumidor inadimplente um benefício financeiro ilícito à custa dos demais usuários do serviço.

Em nenhum momento o sistema jurídico privilegia o mau pagador. Porque, se assim fosse, o concessionário do serviço não poderia em nenhum momento realizar manutenção, melhoria, modernização ou ampliação das instalações ou da rede.¹⁵

Observe-se o quanto de razão existe nesses argumentos e, reiterando, reflita-se que a prestação de serviço como forma de relação de consumo, pressupõe remuneração, mesmo que indireta. Assim, isentar de pagamento descaracterizaria a condição de consumo e levaria esses serviços para a condição de *uti universi*, o que já demonstramos ser impraticável neste momento consoante a condição econômico-financeira do país.

E, como complementa a recém-citada doutrinadora:

Acrescente-se mais, se a concessionária do serviço for uma empresa da qual o Estado detenha o controle acionário, a sua Direção tem o dever de zelar pela coisa pública. Porque se não for eficiente no desligamento do serviço, os usuários adimplentes poderão cobrar essa omissão, a qual poderá ser objeto de responsabilidade subjetiva do agente público.

¹⁵ MENEZELLO, Maria D'Assunção C. Código de defesa do consumidor e a prestação dos serviços públicos, **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, nº 19, jul./set. 1996, p. 234-235.

Face a todo exposto, podemos concluir com fundamento nos preceitos constitucionais e legais acima que a responsabilidade objetiva do Estado, ou de uma concessionária ou permissionária na prestação do serviço público, só poderá ocorrer se onexo causal demonstrar o prejuízo sofrido pelo consumidor ou por terceiro. Ao contrário, se este consumidor estiver inadimplente com o prestador de serviço, a legislação prevê a possibilidade de efetuar o desligamento do serviço com a conseqüente ação de cobrança administrativa ou judicial.¹⁶

A suspensão do fornecimento, então, não transgride e sim segue o disposto na lei.

E não se alegue que a suspensão do fornecimento serve apenas para cobrar através de meio vexatório e coativo, capaz de ferir a dignidade do consumidor e o expô-lo ao ridículo. Não se trata de justiça privada. Embora o usuário sinta-se instado a pagar seus débitos quando o fornecimento do serviço é cortado, na verdade, esse efeito não pode ser suficiente para retirar da empresa o direito legítimo de não fornecer mais a quem, reconhecidamente, persiste em não pagar pelo serviço que já utilizou. Repetimos: não se trata de uma forma de justiça privada, pois a medida do prestador é apenas defensiva e volta-se preventivamente para ampará-lo quanto ao futuro do contrato e não como uma represália pelo passado. Na prática, a suspensão do fornecimento serve mais para evitar novos prejuízos e não, basicamente, para os fatos que aconteceram em momentos passados da contratação (consumo e posterior inadimplência). Apesar desse efeito indireto, a suspensão do fornecimento não se liga, precipuamente, à cobrança das contas inadimplidas, mas sim, contra a realização de novos prejuízos injustos para o prestador. Não é válido, portanto, a tese apontada por alguns de que, diante do inadimplemento do usuário, a empresa não pode suspender o fornecimento do serviço, já que pode recorrer à Justiça para obter o pagamento dos débitos. Só quem não conhece a realidade brasileira acredita que, de regra, se consegue receber judicialmente dessa espécie de devedores, sejam vítimas eventuais de conjunturas adversas, sejam maus pagadores habituais. Colabora com essa realidade, o fato de quem em nosso país, a absoluta maioria das pessoas não possui nível de renda compatível para amealhar patrimônio e não sendo permiti-

¹⁶ MENEZELLO, Maria D'Assunção C. Código de defesa do consumidor e a prestação dos serviços públicos, *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, nº 19, jul./set., 1996, p. 235.

da a penhora de verbas consideradas como de natureza alimentar (como salários, aposentadorias, pensões, etc.), tudo acrescido do fato de que a Lei nº 8.009/90¹⁷, está sendo interpretada nos Tribunais de modo a inferir que quase tudo que pode existir numa casa é bem de família e, portanto, impenhorável, evidente que, na prática, só paga contas quem quer. Isso pode parecer natural quando a empresa tem o pleno domínio da concessão ou não do crédito. Contudo, no fornecimento de serviços públicos, principalmente os essenciais, quando o usuário solicita a contratação, salvo impossibilidade técnica, a empresa não pode se negar a firmar o contrato, bastando, portanto que a pessoa se apresente necessitado ou desejoso de obtê-la. Como o fornecimento é antecipado (naturalmente o pagamento é sem-

¹⁷ Os operadores do Direito que estão impelindo a jurisprudência nesse sentido, não sabem o mal que estão fazendo à sociedade. Pensando em proteger direitos dos menos afortunados, com suas interpretações, na verdade arrumam formas dos caloteiros desonestos não pagarem suas contas, imputando o custo dessa má prática social para os demais que são corretos. Ou alguém acredita que exista má prática sem que ninguém tenha que pagar o preço disso? Quem convive nos escritórios de advocacia conhece bem essa realidade, e sabe a quais pessoas servem essas leis como a de impenhorabilidade do bem de família e demais que impedem a constrição de salários e aposentadorias; bem como interpretações que estendem essa benesse até para subsídios de Vereador, que nem profissão é. Evidentemente elas amparam uma parte da população que, em tese as merece, mas fornecem escudo para outra grande parcela que as usa para fins puramente espúrios. Para proteger as condições mínimas de sobrevivência digna das famílias, não há necessidade de pagar um preço tão caro. Sob uma visão mais ampla da realidade social, a proteção do carente e a proteção dos direitos legítimos dos credores não são incompatíveis, embora tal esteja parecendo ser pela visão desfocada e estreita de muitas decisões judiciais que temos visto. Está evidente que a forma como a questão está sendo conduzida, atinge de maneira gravosa e injusta, tanto quem luta e não consegue receber seus créditos legítimos, como quem paga corretamente suas dívidas e arca com um crédito caro para suprir os prejuízos causados pelos desonestos. Veja-se que, atualmente, na área cível, a pior posição que alguém pode ter na Justiça brasileira é a de credor na busca de seus créditos. Até televisor colorido (mesmo luxuoso e comprado muito depois da dívida feita, inclusive e naturalmente, utilizando dinheiro que poderia ou deveria pagá-la, o que não é sequer levado em consideração na imensa maioria das decisões judiciais) “transformou-se” em bem indispensável para a sobrevivência digna da família, sob o argumento de que é veículo insubstituível de transmissão de informações e cultura. Ora, quanto às informações, é notório que um pequeno “rádio de pilha” é suficiente para receber aquelas (informações) realmente úteis e imprescindíveis. A mera presença de imagem nada acrescenta de substancial para a informação cumprir seu objetivo. A valorização desmesurada da televisão, apesar dos evidentes prejuízos que ela tem trazido à formação das crianças e a família brasileira, mostra a falta de consciência do momento que estamos vivendo e dos valores mais valiosos que para nosso próprio bem, jamais deveríamos descuidar. Já quanto à transmissão de cultura pela via televisiva, convém indagar: com a qualidade da programação veiculada em nossas televisões, gostaria de saber de que cultura falam nossos juizes que assim decidem?

Nesse contexto, estamos absolutamente certos de que é importante proteger as condições mínimas de sobrevivência digna das pessoas, mas que numa visão mais ampla e consentânea com o interesse da sociedade, educa e forma muito mais, tanto pessoal, como profissional e civicamente, que nos valhamos de instrumentos e práticas tendentes a demonstrar a importância de ser responsável ao contrair dívidas e correto ao adimpli-las, afinal não se trata de proteções incompatíveis.

pre posterior à utilização do serviço), até o vencimento da fatura e seu inadimplemento, a empresa não pode negar-se ao fornecimento para quem buscar obtê-lo, mesmo que a ficha dele nos serviços de cadastro de inadimplentes demonstre que é um caloteiro contumaz.

Dentro dessa realidade, é de se salientar também, que não consideramos boa solução, impor à empresa fornecedora dos serviços públicos que, diante do inadimplemento do usuário, consiga primeiro uma autorização judicial para só depois poder suspender o serviço. Se esse pré-requisito fosse instalado na conjuntura nacional, diariamente teríamos milhares de novos feitos judiciais, cujo deferimento de cada pleito demoraria longo tempo, ocasionando um “entulhamento” da Justiça já assoberbada de trabalho, além dos custos das contas seguintes decorrentes do consumo auferido até que a ordem judicial para corte fosse expedida. Nunca esquecendo que todos esses custos, evidentemente, iriam recair sobre os demais consumidores que corretamente pagassem suas contas. Acrescente-se que o usuário inadimplente e desonesto, com sua típica incoseqüência, tão logo soubesse que iria ter o serviço interrompido, normalmente deixaria de ter comportamento responsável, ignorando a necessária preocupação em controlar e limitar o consumo nesse derradeiro período de utilização (que ele, naturalmente, buscaria postergar o mais possível através de seguidos recursos judiciais). Com base nessa ótica, entendemos que o corte do fornecimento não representa uma forma de justiça privada, pois qualquer contratante pode deixar de adimplir sua obrigação quando o outro não cumprir com a sua. E isso é mais acentuado, nos casos, em que a obrigação contratual suspensa por parte do fornecedor, caracteriza-se como atual ou futura, enquanto que o motivo para a suspensão do fornecimento vem do passado, através das contas vencidas e não pagas, ou seja, de obrigações já anteriormente inadimplidas pelo consumidor. E quem garante que aquele que, no passado, se utilizou, mas não pagou pelo fornecimento, virá a pagar por ele no futuro?

Ainda dentro do exame da prática social, temos que retomar e considerar o aspecto fundamental e inevitável de que ninguém pode garantir a utilização racional de um serviço, se o usuário souber que, pagando ou não, vai poder continuar a desfrutar dele. Esse objetivo de utilização racional do serviço, observe-se, é muito mais de interesse coletivo do que do próprio fornecedor. Boa parte dos serviços públicos fornecidos à população, envolvem a utilização de recursos finitos na natureza, como a água potável, a energia, o gás, etc. Dessa forma, a utilização sem um controle adequado e um compromisso inexorável de pagamento (ou seja, permissivo a ponto de incitar tacitamente a um consumo livre, sem racionalidade), pode conduzir à gastos impróprios ou exagerados, vindo a impor

rações para os demais usuários adimplentes e, principalmente, no que pode ser mais grave, vir a comprometer o fornecimento futuro para as próximas gerações.¹⁸

Dentro dessa problemática, aceitando-se a idéia de que mesmo em casos de inadimplência, não deve haver interrupção no fornecimento do serviço essencial, sendo as contas cobradas pelas vias extrajudiciais e judiciais, temos que perguntar: e se o usuário persistir simplesmente em não pagar os novos consumos, até quando isso deve persistir? Será que os demais consumidores devem suportar indefinidamente os custos de um consumo que, sem qualquer controle prático, poderá ser de qualquer nível? A resposta óbvia só pode ser: evidentemente que não!

Assim, sob o ponto de vista que considera a prática social, só podemos concluir que a continuidade do serviço quando não há o pagamento respectivo, além de não incentivar o uso racional dos bens fornecidos, só faria transferir para os demais consumidores essa despesa da inadimplência, de modo que não é viável ou recomendável para uma boa convivência social. Permitir o uso com pagamento tacitamente facultativo, nos levaria à aplicação deveras distorcida do princípio socialista de “a cada um segundo suas necessidades, de cada um segundo sua capacidade”, e se quiser¹⁹; o que realmente não tem reais possibilidades de funcionar a contento em nossa sociedade. Como sabemos, ao longo do tempo, o ser humano normalmente superdimensiona suas necessidades e costuma ser econômico no esforçar-se para dar sua contribuição a fim de que o fornecimento do serviço seja viabilizado.

Já sobre o ponto de vista eminentemente jurídico, temos a considerar que:

¹⁸ Observe-se que a Lei nº 9.074/95 que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos dispõe expressamente em seu art. 3º, inciso V, que a empresa concessionária ou permissionária deve, nos seus fornecimentos, zelar pelo uso racional dos bens coletivos, inclusive os recursos naturais. Entendo a expressão “bens coletivos” expressando não só aqueles de propriedade coletiva, mas também aqueles de interesse coletivo. Acrescento, ainda, que o CDC, em seu art. 4º, caput, menciona a importância da melhoria da qualidade de vida, sendo que o inciso VII, insere como princípio basilar, a racionalização e melhoria dos serviços públicos, enquanto o art. 51, inciso XIV, considera abusivas cláusulas contratuais que possibilitem a violação de normas ambientais, o que entendo, vale também para as violações tácitas ocorridas em contratos no qual o uso irracional do serviço, conduza a certo exaurimento da quantidade ou da qualidade de determinado recurso natural finito.

¹⁹ A aplicação desse princípio, com a repartição social do custo das contas daqueles que não pagam pelo serviço que utilizam, não importando isso aconteça via impostos ou via inclusão no preço cobrado daqueles que pagam, não mostra dar certo. Os países desenvolvidos não adotam esse sistema e o nem mesmo o sistema socialista mostra que ele possa ser eficiente e proporcionar o cumprimento da função social desse tipo de contrato ou mesmo a justiça social que se deseja para essa área.

- os serviços cujo fornecimento caracterizam relação de consumo, apresentam a característica da remuneração e são prestados mediante leis específicas que autorizam a cobrança dos mesmos, bem como, não vedam a suspensão do fornecimento em caso de não-pagamento respectivo;
- a Lei nº 8.987/95, em seu artigo 6º, parágrafo 3º, inciso II, permite à empresa concessionária ou permissionária fornecedora do serviço público, que realize a suspensão do fornecimento quando verificada a inadimplência do consumidor. E se existe essa autorização para as empresas concessionárias e permissionárias, por evidente, o Estado que detém o controle dos serviços públicos, também tem essa faculdade através de suas próprias empresas fornecedoras;
- no mesmo sentido e de forma idêntica, a Lei nº 9.074/95, que trata da outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, em seu art. 3º, inciso V, prescreve para as respectivas empresas, o dever de uso racional dos recursos naturais (bens coletivos que, conforme já mencionamos antes, entendemos incluir os de interesse coletivo e não apenas os de propriedade coletiva). Assim, repetimos a afirmação que consideramos lógica, no sentido de que se essas empresas tem esse dever, naturalmente lhes são vedadas todas as práticas que, direta ou indiretamente, propiciem ou dêem ensejo a qualquer uso irracional de recursos naturais incluídos nos serviços prestados;
- e, por derradeiro, é fundamental considerar para o direito pátrio, o mesmo princípio inscrito no art. 5º da Lei nº 23/96 da República portuguesa (instituída exatamente para proteger o utente de serviços públicos essenciais), no sentido de existirem procedimentos acautelatórios que devem ser praticados pelos fornecedores antes da suspensão do serviço por inadimplemento. Essa circunstância de, por exemplo, avisar o consumidor antes de realizar o corte do fornecimento, o que já está sendo praticado pela maioria dos fornecedores, traz, implícita, a própria permissão para que essa suspensão venha acontecer. Ao que se acrescenta, a observação de que o próprio CDC (art. 4º, inciso VII), para proteção dos próprios consumidores encarados como coletividade, impõe a racionalidade e melhoria, como princípios a serem observados no fornecimento de serviços públicos, de modo que se deve evitar todas as formas, diretas ou implícitas, que possam levar a práticas que contrariem esse objetivo.

Em todo esse contexto, temos que considerar que o espírito inscrito em nossa legislação, com certeza, não é o de proporcionar gratuidade tácita do serviço aos inadimplentes. Sem que o operador do direito tenha que se valer de complexos recursos de interpretação, nossa legislação, de forma prática e serena, indica quais são os serviços universais que devem ser fornecidos para todas as pessoas, indistintamente e independente de pagamento direto, e quais são os singulares, a serem fornecidos apenas para aqueles que preencherem certas condições, incluindo-se o pagamento respectivo.

Então, resumindo, de um lado, temos que considerar a situação aflitiva de muitos pobres e desempregados, pessoas realmente necessitadas do fornecimento de determinados serviços públicos essenciais. E, independente de tudo isso, o fato de que por razões de proteção social, alguns serviços essenciais são de utilização impositiva ou obrigatória para o consumidor que dele não pode se furtar, tal como é o caso da coleta de esgotos, que se não utilizada pode colocar em risco a saúde da população ²⁰. De outra parte, temos que encarar as peculiaridades que envolvem esse tipo de fornecimento e enfrentar essa realidade, não apenas com a legislação vigente, mas sob um prisma coletivo, numa visão que contemple também o longo prazo e, principalmente, considere a rotina de nossas práticas sociais.

Entendemos, portanto, que nas situações em que é impositiva a adesão ao fornecimento do serviço público, assim como, naquelas em que o interesse coletivo recomenda que o serviço seja mantido ²¹, mesmo em casos de inadimplência, o fornecimento do serviço não deve ser suspenso. Nos demais casos, ao contrário, considerando-se todas as razões já expostas, mesmo o serviço público caracterizando-se como essencial, acreditamos consultar melhor ao interesse social, que o serviço seja suspenso quando ausente o paga-

²⁰E como grave complicador para essa conjuntura, temos a patente oneração do consumidor que entre 1995 e maio de 2003 teve que suportar aumentos que elevaram as tarifas em 202%, enquanto a inflação medida pelo IPCA ficou em 114%, conforme denunciou a Revista Consumidor S.A. de agosto-setembro de 2003 p. 30.

²¹ Como nos casos dos serviços fornecidos pela rede de esgotos, onde razões de saúde pública recomendam que, tanto considerando o interesse individual, quanto e, principalmente, o interesse coletivo, se mantenha o fornecimento do serviço, mesmo ausente o pagamento, evitando-se o sistema de esgotos "a céu aberto" ou o sistema de fossas que poluem os nossos mananciais de água.

mento da utilização realizada.²² Saliente-se, entretanto, que essa posição não radicaliza ou se incompatibiliza com soluções alternativas e socialmente mais justas, como a criação de norma segundo a qual, após caracterizada a inadimplência, exista para benefício do consumidor, um prazo mais longo até a realização da suspensão do fornecimento²³ e, ainda, imponha para as empresas fornecedoras, o dever de negociar os débitos sob certas condições. Não se olvide, também, a possibilidade concreta de instituição de um seguro incluído na conta dos usuários (pois assim teria custo mínimo), o qual poderia custear temporariamente um consumo mínimo do consumidor que, sazonalmente e sem culpa, estiver em comprovadas dificuldades financeiras.²⁴

²² A inadimplência de que falamos pode ser direta (simples não pagamento da conta) ou indireta como nos casos de ligações clandestinas ou fraude na aferição do consumo. Veja-se que a fraude também configura uma forma de não-pagamento ou de inadimplência disfarçada. Assim, mostra-se oportuno apresentar decisão elucidativa e acertada que corrobora esse entendimento quando diz: *Apelação Cível em Mandado de Segurança. Energia elétrica. Suspensão do fornecimento. Fraude. Recurso Provido. A utilização de artifício, ardil, ou qualquer meio fraudulento, que provoque alterações nas condições de medição da energia consumida, desde que devidamente apurada, dá ensejo a que o concessionário do serviço suspenda o seu fornecimento. (Apelação Cível em Mandado de Segurança nº 3.702, 1ª Câmara Cível do TJSC, Balneário Camboriú, Rel. Des. Álvaro Wandelli, 24.02.93)*. Como o tema é polêmico, vamos citar decisão divergente que diz: ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ENERGIA ELÉTRICA. AUSÊNCIA DE PAGAMENTO DE TARIFA. CORTE. IMPOSSIBILIDADE. 1. É condenável o ato praticado pelo usuário que desvia energia elétrica, sujeitando-se até a responder penalmente. 2. Essa violação, contudo, não resulta em reconhecer como legítimo, ato administrativo praticado pela empresa concessionária fornecedora de energia e consistente na interrupção do fornecimento da mesma. 3. A energia é, na atualidade, um bem essencial à população, constituindo-se serviço público indispensável subordinado ao princípio da continuidade de sua prestação, pelo que se torna impossível a sua interrupção. 4. Os arts. 22 e 42 do Código de Defesa do Consumidor, aplicam-se às empresas concessionárias de serviço público. 5. O corte de energia, como forma de compelir o usuário ao pagamento de tarifa ou multa, extrapola os limites da legalidade. 6. Não há de se prestigiar atuação da Justiça privada no Brasil, especialmente quando exercida econômica e financeiramente mais forte, em largas proporções, do que o devedor. Afronta se assim fosse admitido, aos princípios constitucionais da inocência presumida e da ampla defesa. 7. O direito do cidadão de se utilizar dos serviços públicos essenciais para a sua vida em sociedade, deve ser interpretado com vistas a beneficiar a quem deles se utiliza. 8. Recurso improvido. POR UNANIMIDADE, NEGAR PROVIMENTO AO RECURSO. STJ – RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA (ROMS) – Nº 8915- MA – RIP: 624471 – REL. JOSÉ DELGADO – TURMA: PRIMEIRA TURMA – J. 12/05/1998 – DJ. 17/08/1998, PÁG.23

²³ Tal como nos planos de saúde cuja rescisão do contrato não pode ocorrer de imediato, tão logo aconteça a inadimplência do consumidor. Há um prazo mínimo de 60 dias de inadimplência (consecutivos ou não, dentro dos últimos 12 meses) para que o contrato possa ser cancelado.

²⁴ A exemplo do seguro desemprego que socorre o trabalhador honesto, temporariamente privado de renda por falta de vagas para trabalhar.

Com essas soluções, não se protegeria os maus pagadores habituais, amparando-se as pessoas corretas e responsáveis, eventualmente castigadas por circunstâncias ruins com as quais não colaboraram.²⁵

Nesse sentido, a melhor leitura que se pode fazer do art. 22 do CDC no tocante ao preceito que estabelece a continuidade do fornecimento dos serviços públicos essenciais, visualiza esse dispositivo como seguidor da vertente advinda da Constituição Federal quando:

a) recrimina a omissão do Estado em vir prestar a atividade de fornecimento que a população está demandando/necessitando²⁶;

b) reprime aquele fornecimento intermitente, esporádico ou oscilante, além de vedar a interrupção geral (temporária ou permanente) do fornecimento com base apenas em aspectos mercadológicos ligados à estratégia empresarial, incluindo-se a perda de atração para o fornecimento.²⁷

4. CONCLUSÕES

²⁵ As situações restantes, envolvendo pessoas extremamente pobres de forma praticamente permanente, embora aflitivas, terão que ser resolvidas, na esfera macro-econômica, através de melhor distribuição de renda e acesso a emprego e, na esfera micro-econômica, pelos serviços sociais de apoio a carentes. Infelizmente, a realidade força a contrariar o ideal de que todos os serviços públicos possam ser gratuitos e usados racionalmente. Em nome do interesse social maior, a sistemática geral da política de fornecimento de serviços públicos, não pode ser condicionada para priorizar o atendimento dessas parcelas minoritárias da população.

²⁶ E, quanto a isto, insisto que o dever do Estado não se restringe a manter o fornecimento que já pratica, mas também de que, uma vez configurada a necessidade essencial não suprida ou suprida deficientemente pela iniciativa privada, remanesce para ele (Estado) o dever de adentrar ao mercado para fornecer convenientemente o respectivo serviço. Essa é uma função institucional do Estado, a qual, inclusive, transcende ao CDC e está implícita no nosso próprio sistema jurídico, com base na Constituição Federal. Em sentido sensivelmente diverso, Antônio Hermen de Vasconcellos & Benjamin, restringindo-se a análise do art. 22 do CDC, diz: *Ressalte-se que o dispositivo não obriga o Poder Público a prestar serviço. Seu objetivo é mais modesto: uma vez que o serviço essencial esteja sendo prestado, não mais pode ser interrompido.* (MUKAI, Toshio et al. **Comentários ao código de proteção do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 110).

²⁷ Nesse sentido, embora escrevendo dentro do contexto da época em que ainda não havia sido implantada a privatização dos serviços de telefonia, mesmo assim, Antônio Hermen de Vasconcellos & Benjamin foi muito apropriado ao dizer: *Não pode a Administração, p. ex., de uma hora para outra, decidir que não mais prestará serviços de telefonia, sob o pretexto de que o próprio mercado deles se encarregará. Uma vez que a iniciativa privada não esteja habilitada a atender, com eficiência, as necessidades dos consumidores, o Poder Público acha-se, então, obrigado a dar continuidade ao serviço que prestava anteriormente.* (MUKAI, Toshio et al. **Comentários ao código de proteção do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 1991. p. 111).

Diante dos elementos fundamentais dessa problemática aqui discutida, uma vez tecidas nossas considerações e argumentações, temos em conclusão, que a concepção a ser acolhida deve pautar-se no sentido de entender que esse dever de continuidade é de caráter coletivo e consistente em dois pilares mestres: a) o primeiro, em haver a disponibilização geral do serviço para ser acessado por aqueles que desejarem e cumprirem as condições necessárias; b) e, o segundo, consistente na permanência dele (serviço) no mercado de fornecimento, para que seja prestado com qualidade, sem interrupções ou oscilações (descontinuidades) que não as motivadas por questões de segurança (fatores técnicos justificáveis/aceitáveis de manutenção indispensável ou substituição de equipamento)²⁸, por caso fortuito ou força maior, ou ainda, finalmente, por inadimplência do consumidor.

Importante considerar o fato de que muitos dos serviços essenciais são fornecidos em regime de monopólio e através de contratos cativos de longa duração, onde se propiciam oportunidades várias de abusos por parte das companhias fornecedoras. Todavia, todo esse contexto possui regramento com sistemática específica de proteção ao consumidor contra tais práticas desvirtuadas, não devendo estas questões, serem misturadas com o dever de continuidade dos serviços essenciais. Existe todo um conjunto de disposições legais aptas para bem reger as práticas de mercado e os demais aspectos da relação contratual, inclusive, reprimindo seus desvios. E, nesse aspecto, sobressai à importância do CDC, como norma moderna, adequada e suficientemente abrangente.

Enfatizamos que o exame das soluções para a problemática relativa ao dever de continuidade dos serviços essenciais há que contemplar sempre a questão sob o aspecto macro, ou seja, do bem-estar da maioria da população, e para isso devem ser respeitados critérios técnicos que visualizem o jurídico, o econômico e o social como elementos basilares para o bom funcionamento e convivência das pessoas em sociedade.

Existe muita sabedoria nas palavras do eminente Enzo Roppo quando diz:

<<Contrato>> é um conceito jurídico: uma construção da ciência jurídica elaborada (além do mais) com o fim de dotar a linguagem jurídica de um termo capaz de resumir, designado-os de forma sintética, uma série de princípios e regras de direito, uma disciplina jurídica comple-

²⁸ Frise-se que a Medida Provisória nº 890 de 13/02/1.995, já disse expressamente dentro do texto de seu artigo 6º que:

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

I -

II - por **inadimplemento do usuário**, considerando o interesse da coletividade. (grifos nossos).

xa. Mas como acontece com todos os conceitos jurídicos, também o conceito de contrato não pode ser entendido a fundo, na sua essência íntima, se nos limitarmos a considerá-lo numa dimensão exclusivamente jurídica – como se tal constituísse uma realidade autónoma, dotada de autónoma existência nos textos legais e nos livros de direito. Bem pelo contrário, os conceitos jurídicos – e entre estes, em primeiro lugar, o de contrato – reflectem sempre uma realidade exterior a si próprio, uma realidade de interesses, de relações, de situações económico-sociais, relativamente aos quais cumprem, de diversas maneiras, uma função instrumental. Daí que, para conhecer verdadeiramente o conceito do qual nos ocupamos, se torne necessário tomar em atenta consideração a realidade económico-social que lhe subjaz e da qual ele representa a tradução científico jurídica: todas aquelas situações, aquelas relações, aqueles interesses reais que estão em jogo, onde quer que se fale de “contrato” (o qual, nesta seqüência, já se nos não afigura identificável com um conceito pura e exclusivamente jurídico) ²⁹.

E a esta necessidade de consideração do lado económico e social (no aspecto mais amplo), é muito oportuno e apropriado adicionar a orientação elementar de que não se deve usar princípios contratuais para justificar “assistencialismos” que, embora a possível pureza de intenções, possam socorrer necessitados ao preço de abrir portas para que muitos desonestos se aproveitem da situação e acabem prejudicando a maioria da população que paga regularmente as tarifas dos serviços essenciais que utiliza. Igualmente, não se deve incentivar a que certos consumidores se comportem de maneira prejudicial ao direito quase sagrado de que os recursos finitos na natureza (como, por exemplo, água e energia eléctrica), sejam usados racionalmente e preservados para esta e as próximas gerações. Situações extremas têm sido e devem continuar sendo resolvidas pela solidariedade humana das pessoas, ou pela atuação dos órgãos e entidades dedicadas a serviços sociais, naturalmente dentro das suas peculiaridades. Entretanto, tal não é suficiente para justificar uma ampliação, como regra - proveniente de fonte doutrinária ou jurisprudencial de direito - de formas atípicas e extralegais de realizar uma socialização dos custos para apoiar aos inadimplentes, mesmo que eles se enquadrem como carentes sob o aspecto económico.

Neste breve texto, diversas fórmulas (seguro, consumo mínimo, etc.) foram apontadas como passíveis de implementação para fugir desses dilemas muitas

²⁹ Roppo, Enzo. O contrato, p.7-8, Editora Livraria Almedina, Coimbra, 1.988.

vezes delicados e que se inferem a situações que, sob o ponto de vista humanitário, deve-se tanto quanto possível, evitar. Sem dúvida, pode-se considerar que seriam soluções mais humanitárias, embora deixem remanescer a questão da viabilidade econômica³⁰. Todavia, se não materializada alguma delas - já que todas são dependentes da via legislativa e da vontade política das autoridades - as circunstâncias que temos não deixam outro caminho senão o da necessidade de aplicação rigorosa daqueles princípios que apresentamos como os que melhor representam o desiderato da legislação, além de atender aos componentes sócio-econômicos indispensáveis para que se obtenham bons resultados na prática social. Quando a suspensão do fornecimento do serviço essencial representa a melhor forma de proteger a coletividade e atender aos ditames da legislação, é a ela que se deve recorrer em caso de inadimplemento por parte do usuário.

Cabe enfatizar que a atualidade nas relações de consumo deve ser do prestador de serviços eficiente, cumpridor da lei e grande interessado em respeitar os direitos dos consumidores que com ele se relacionam, especialmente quando se tratar de fornecimento de serviço essencial. Paralelamente, também é o momento da presença do consumidor-cidadão, ou seja, do consumidor consciente, responsável e atuante, esclarecido em suas prerrogativas, mas dotado de uma dimensão contributiva e enriquecedora para o aprimoramento das relações de consumo e mesmo da convivência social. Só assim, poderemos ter a concretização dos ideais preconizados pelo legislador quando, na busca do equilíbrio e da harmonia no mercado de consumo, propositadamente incluiu a defesa do consumidor no art. 5º de nossa Constituição Federal³¹.

5. REFERÊNCIAS

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão Relator: Ministro Garcia Vieira. Brasília, 20 abril 1999. *Revista de Direito do Consumidor*. São Paulo, n. 31, p. 244-245, jul./set. 1999.

MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no código de defesa do consumidor: o novo regime das relações contratuais*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

³⁰ Exemplos desse tipo já existem em Estados-membros como o Paraná, com o programa de consumo mínimo de água e o programa luz fraterna que isenta de pagamento consumidores de pouca energia elétrica.

³¹ Exatamente o dispositivo constitucional que contém o maior elenco dos principais direitos do cidadão.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

MENEZELLO, Maria D' Assunção C. Código de defesa do consumidor e a prestação dos serviços públicos. *Revista de Direito do Consumidor*. São Paulo, n. 19, jul./set. 1996.

MUKAI, Toshio et al. *Comentários ao código de proteção do consumidor*. São Paulo: Saraiva, 1991.

PINTO, João Augusto Alves de Oliveira. *A responsabilidade civil do Estado-fornecedor de serviços ante o usuário-consumidor*. Belo Horizonte: Nova Alvorada, 1997.

ROPPO, Enzo. *O contrato*. Coimbra: Editora Livraria Almedina, 1988.