

A INTERRUPÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL POR INADIMPLÊNCIA DO USUÁRIO

THE INTERRUPTION OF THE PUBLIC AND ESSENCIAL SERVICE OF DEFAULT USER

BALLIELO, Ana Carolina Brandini¹

Resumo

A presente pesquisa trata da interrupção de serviço público por inadimplemento do usuário. A divergência doutrinária se pousa na possibilidade dessa interrupção, nas ressalvas/exceções que podem aparecer, além dos dispositivos que fundamentam a possibilidade ou impossibilidade de interrupção. Para tanto, apresenta-se o conceito de serviço público, seu caráter essencial, o princípio da continuidade, seguido das três vertentes encontradas na doutrina consumerista e administrativa, finalizando com o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça (STJ). Utiliza-se da pesquisa bibliográfica, doutrinária e jurisprudencial, e do método dedutivo, almejando-se o escoreito entendimento acerca do divergente tema e suas vertentes.

Palavras-chave: serviço público essencial; inadimplemento do usuário; princípio da continuidade; serviço público compulsório; serviço público facultativo.

Abstract

This research deals with the interruption of public service by default user. The doctrinal divergence rests in the possibility of such termination, the caveats/exceptions that can appear, in addition to devices that support the possibility or impossibility of interruption. To this end, presents the concept of public service, its essential character, the continuity principle, followed by three strands found in the consumerist and administrative doctrine, ending with the position of Superior Court of Justice (STJ). It is used of literature, doctrinal and jurisprudential research, and deductive method, aiming to become the right understanding of the divergent theme and its variations.

Keywords: essential public service; default user; continuity principle; compulsory public service; voluntary public service.

Introdução

Aborda-se, no presente artigo, a interrupção de serviços públicos essenciais diante da inadimplência do usuário.

A interrupção no fornecimento de serviços públicos essenciais é corrente no Brasil, sem haver um posicionamento convergente na doutrina quanto à possibilidade de interrupção, sequer quanto à aplicabilidade de dispositivos legais.

Para escoreito entendimento acerca do tema, inicialmente, pincela-se conceitos relativos ao serviço público, a sua essencialidade e ao princípio constitucional da continuidade do serviço público.

Almeja-se demonstrar as várias vertentes doutrinárias, adentrando-se no âmbito do Direito do Consumidor e do Direito Administrativo, apresentando-se a linha e conectividade entre consumidor e fornecedor do serviço em tese, balanceando os direitos de ambos.

Ademais, utiliza-se especialmente da interrupção de fornecimento de energia elétrica com o escopo de exemplificar o tema e tornar-se mais clarividente as teses apresentadas.

Encerra-se, por fim, com o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em que há relevantes e variadas manifestações sobre o abordado.

Serviço público

A priori, para escoreito entendimento do tema, deve-se apresentar de modo sucinto o conceito de serviço público.

¹ Discente de Pós-graduação *lato sensu* em Direito de Estado no PROJURIS/FIO. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa.

Neste delineamento, entende-se por serviço público toda aquela atividade com préstimo pela Administração ou por intermédio de delegados, seja de forma direta ou indireta, dentro do regime jurídico público ou parcialmente público e controle estatal, almejando ao saneamento das necessidades da coletividade, sejam elas primárias ou secundárias.

O doutrinador Helly Lopes Meirelles (2001, p. 311) assim conceitua: “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 conveniência do Estado.”.

Exemplificativamente, cita-se o ensino público, a saúde pública, o transporte coletivo e o fornecimento de energia elétrica.

Constitucionalmente, está disposto no artigo 175, que transcreve:

Art. 175. 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.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

A lei à qual o artigo acima faz alusão, contendo a regulamentação destes serviços, trata-se da Lei nº 8.987 de 1995, que se utilizará para embasamento de considerações seguintes.

I - Serviço público essencial

Os serviços públicos podem ser essenciais, também denominados de primários e de próprio, ou não essenciais, também designados secundários ou impróprios.

O Código de Defesa do Consumidor, o qual também se utiliza como embasamento, assim como a Lei nº 8.987 de 1995 supracitada, são silentes quanto à definição de serviço público essencial. Em contrapartida, a denominada Lei de Greve (Lei nº 7.783 de 1989), em seu artigo 11, parágrafo único, faz esta definição, conforme segue.

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.

Parágrafo único. São necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população.

Assim, depreende-se que o serviço público essencial é aquele que, em desatendimento ou não prestação, vai ser geratriz de perigo imediato para a sobrevivência da comunidade, sua saúde ou segurança.

Não há omissão do *caput* do artigo transcrito por exemplificar e tornar clarividente a essencialidade do serviço público em pauta, haja vista que não pode haver a interrupção total destes em caso de greve. Ratifica-se, ainda, por serem os serviços essenciais uma exceção ao direito de greve previsto constitucionalmente.

Na plataforma da diferenciação de serviços públicos primário e secundário, explana José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 350): “Quando o serviço é essencial, deve o Estado prestá-lo na maior dimensão possível, porque estará atendendo diretamente às demandas principais da coletividade. Inobstante, ainda que seja secundário, a prestação terá resultado de avaliação feita pelo próprio Estado, que, por algum motivo especial, terá interesse em fazê-lo.”.

Observa-se, das lições transcritas do doutrinador, que ambos os serviços, essenciais ou não essenciais, abrangem o interesse público. Todavia, o que vai diferenciá-los é a importância deste interesse para a sociedade. No caso do serviço público secundário, este interesse será longínquo, ao passo que o primário atende de modo direto aos principais desígnios da comunidade.

Apresentado o conceito, pondera-se que não há um rol taxativo na legislação acerca dos serviços públicos essenciais. No entanto, frente à legislação brasileira silente, novamente a Lei de Greve, em seu artigo 10, apresenta um rol exemplificativo, o qual transcreve.

Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:

- I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;
- II - assistência médica e hospitalar;
- III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;
- IV - funerários;
- V - transporte coletivo;
- VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;
- VII - telecomunicações;
- VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;
- IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;
- X - controle de tráfego aéreo;
- XI compensação bancária.

Deste modo, por ser o artigo transcrito *numerus apertus*, há em legislação esparsa outros serviços públicos ponderáveis como essenciais. Contudo, não se almeja, com a presente, o encerramento dessas atividades primárias, somente a apresentação para esboço entendimento. Assim, utilizar-se-á, em maior destaque, a distribuição de energia elétrica.

II- Princípio da continuidade do serviço público

Dentre os princípios regentes do serviço público (como o princípio da generalidade, princípio da eficiência e princípio da modicidade), foca-se no princípio da continuidade.

Trata-se, por óbvio, do caráter contínuo do serviço público, que não poderá sofrer paralisação, divergindo das demais atividades particulares.

O doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello (199, p. 41) acerca da continuidade² assim expõe: “[...] uma vez que a Administração é curadora de determinados interesses que a lei define como públicos e considerando que a defesa, e prosseguimento deles, é, para ela, obrigatória, verdadeiro dever, a continuidade da atividade administrativa é princípio que se impõe e prevalece em quaisquer circunstâncias.”.

Neste delineamento, por ser a Administração, direta ou indireta, responsável pela curatela dos interesses públicos, não se deve falar em interrupção ou paralisação dos serviços públicos.

Justifica-se por ser a continuidade destas atividades a garantidora da efetivação do mencionado interesse público, que é o objetivo principal da Administração. Até mesmo porque não há sentido em falar na realização de uma atividade sem realizar o próprio fim. Para tanto, o prosseguimento dos serviços públicos deve prevalecer em qualquer circunstância.

Acerca da continuidade dispõe o Código de Defesa do Consumidor (lei nº 8.078 de 1990):

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.

Parágrafo único. (*omissis*)

Assim, como é notável da leitura do artigo transcrito, sob o aspecto consumerista, a continuidade do serviço público é caráter que recai somente aos serviços públicos essenciais.

III - Serviço público e o Código de Defesa do Consumidor

Há doutrinadores que ponderam parte dos serviços públicos como sujeitos ao Código de Defesa do Consumidor, isto porque o artigo 22 supra exposto abarca também os órgãos públicos, empresas públicas, concessionárias, dentre outros.

Ademais, o artigo 3º do mesmo diploma legal explana o conceito de fornecedor e, no seu §2º, conceitua serviço, conforme segue.

² Bandeira de Mello caracteriza a continuidade como um princípio derivado (subprincípio) do princípio da obrigatoriedade do desempenho da atividade pública, que, de modo sintético, é a responsabilidade/obrigatoriedade da Administração de desempenhar a atividade pública em decorrência da lei.

Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

§ 1º (*omissis*)

§ 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.

Do conceito legal apresentado de fornecedor, depreende-se que toda empresa pública ou privada contratada pela Administração Pública no fornecimento de serviços públicos; autarquias; fundações e sociedade de economia mista podem figurar como fornecedores, seja prestando serviços públicos direta ou indiretamente. O que somente corrobora o artigo 22 apresentado.

Neste sentido, têm-se: (GRINOVER, BENJAMIN, FINK, FILOMENO, WATANABE, NERY, DENARI. 2007, p. 224): “Nos termos do art. 3º do CDC, as pessoas jurídicas de Direito Público – centralizadas ou descentralizadas – podem figurar no pólo ativo da relação de consumo, como fornecedora de serviços.”.

Ademais, pela leitura do §2º, que conceitua serviço, observa-se que há serviço público enquadrado no Código de Defesa do Consumidor. Para tanto diferencia-se serviço público *uti singuli* e *uti universi*. Estes últimos são pagos mediante os impostos, para um grupo indeterminado de pessoas. Ao passo que os primeiros são prestados de maneira individual e remunerados mediante taxas ou tarifas, em outros termos, são pagos individualmente em decorrência do serviço público prestado, fazendo jus, assim à uma contraprestação específica.

Neste diapasão, não se enquadram no direito consumerista os serviços públicos *uti universi*. Por conseguinte, adentram-se nesta legislação somente os serviços públicos *uti singuli*, ou seja, pagos mediante taxa ou tarifa.

Portanto, para o presente, utiliza-se somente dos serviços públicos *uti singuli*.

A interrupção do serviço público essencial

Apresentadas as conceituações iniciais, quer seja, o conceito de serviço público e seu caráter essencial, conjuntamente com seu princípio regente da continuidade, passa-se a analisar a interrupção do serviço público essencial por inadimplência do usuário.

Para tanto, deve-se ponderar que são três as vertentes acerca da possibilidade: a primeira corrente defendida por José Geraldo Brito Filomeno, que admite o corte do serviço público; a segunda vertente com Rizzato Nunes como principal doutrinador, entende que é vedada a interrupção; por fim, em último posicionamento, Helly Lopes Meirelles e José dos Santos Carvalho Filho defendem a possibilidade de interrupção, mas com a ressalva dos serviços públicos essenciais.

De modo detalhado, analisa-se cada posicionamento.

I - A admissibilidade de interrupção

A primeira corrente que se expõe, conforme supracitado, é defendida principalmente pelo doutrinador consumerista José Geraldo Brito Filomeno. Mas enquadram-se, também, Ada Pellegrini Grinover, Nelson Nery Júnior, Kazuo Watanabe, dentre outros.

Em conformidade com ela, é cabível a interrupção do serviço público essencial por inadimplência do usuário.

Adentra-se, neste delineamento, também, outro consumerista, Zelmo Denari, fundamentando que se o usuário pode deixar de fazer a sua obrigação, no caso, de pagar, a concessionária, por exemplo, também poderá de prestar a sua obrigação, como se nota de trecho que transcreve.

Pacifica-se, na doutrina, o entendimento de que a gratuidade não se presume e que as concessionárias de serviço público não podem ser compelidas a prestar serviços ininterruptos se o usuário deixa de satisfazer suas obrigações relativas ao pagamento. Assim como o particular, no contrato *facio ut dê3s*, pode recusar cumprimento da obrigação de fazer, na ausência do corresponsável, assim também não há negar às

³ *Facio ut des* significa norma de contrato bilateral.

concessionárias a mesma faculdade, nos contrato de Direito Público. (GRINOVER, BENJAMIN, FINK, FILOMENO, WATANABE, NERY, DENARI. 2007, p. 226).

É importante destacar que não há aqui convergência com o doutrinador apresentado quanto ao afirmado de ser a doutrina uníssona. Em contrapartida, há divergência doutrinária tanto no âmbito do Direito Administrativo, quanto do Direito do Consumidor.

Acrescenta-se, ainda, dentro desta linha de admissibilidade de corte, a tese de que haveria enriquecimento ilícito do consumidor com a inadimplência, ao passo que a prestadora de serviço público despenderia esforços e até mesmos gastos para que o serviço público chegasse até o usuário. Em síntese, o usuário inadimplente geraria um certo prejuízo para a prestadora de serviço público.

Ademais, utiliza-se esta corrente como embasamento, também, a tese de que se um usuário se torna inadimplente e não sofre qualquer reação, os demais também o tornariam. Exemplificativamente, o usuário não paga a conta de energia elétrica por quatro meses e a energia elétrica de sua residência não é cortada, seria fato gerador de aumento na inadimplência.

O fundamento legal trata-se do artigo 6º, §3º da Lei nº 8.987 de 1995, que segue:

Art. 6º (omissis)

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

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

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

Assim, ponderam pela clarividência do dispositivo transcrito, ao afirmar que o corte no fornecimento do serviço público por inadimplência do usuário não representa afronta ao supra explanado princípio da continuidade.

Todavia, deve-se ponderar que essa vertente doutrinária não defende o corte abrupto do serviço público essencial. Como se demonstra: “De todo modo, a interrupção no fornecimento do serviço público não pode ser efetivada *ex abrupto*, como instrumento de pressão contra o consumidor, para forçá-lo ao pagamento da conta em atraso.” GRINOVER; BENJAMIN; FINK; FILOMENO; WATANABE; NERY; DENARI. 2007, p. 226).

Depreende-se, por conseguinte, que a interrupção do serviço público é admitida, desde que haja um prévio aviso do consumidor.

Deve-se explanar ainda, em consonância com o disposto no artigo transcrito, que há a ressalva do interesse da coletividade, que decorre de princípio constitucionalmente posto (supremacia do interesse público). Como exemplo, se um hospital público deixa de pagar a conta de energia elétrica, não poderá haver corte na energia deste hospital, em decorrência de interesse público prevalecer em relação ao interesse da concessionária que fornece energia elétrica.

Em síntese, dentro do supra exposto, essa vertente pondera pela interrupção do serviço público essencial em caso de inadimplência do usuário, ressalvado o interesse público dentro do caso concreto e a vedação do corte abrupto no serviço público. Para tanto, fundamenta-se no artigo 6º, §3º, da lei nº 8.987 de 1995, na reciprocidade de cumprimento de obrigações entre usuário e prestadora de serviços, no enriquecimento ilícito do usuário e, por fim, no aumento no número de usuários inadimplentes.

II - A vedação de interrupção dos serviços públicos

A segunda corrente em análise veda a interrupção dos serviços públicos essenciais por inadimplência do usuário.

Defendida por Plínio Lacerda Martins, Alessandro Schirrmeyer Segalla, Adalberto Pasqualloto, dentre outros. Assim como a linha supra apresentada, esta é também consumerista. O principal doutrinador que se utiliza é Luis Antonio Rizzatto Nunes.

Para ele, além do direito de crédito, a prestadora de serviço tem um “não direito” de interromper a prestação de serviço, com a ressalva:

[...] 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 público não pode ser interrompido. (NUNES, 2009, p. 110).

Depreende-se que é inadmissível o corte no fornecimento de serviço público essencial, portanto, segundo essa linha. Entretanto, possível se faz por meio de autorização judicial e de condições do usuário em arcar com o montante deste serviço público.

Embasa-se por não ter a corrente anterior fundamento, já que pondera o dispositivo mencionado como inconstitucional. Isto porque entende que não cabe à norma infraconstitucional admitir a descontinuidade quando a Carta Magna caracteriza o serviço público como contínuo. (NUNES, página 110).

Outrossim, entende que houve errônea ponderação de prevalência entre direito de crédito da prestadora de serviço público e o princípio da dignidade da pessoa humana, princípio este que envolve uma vida com saúde, meio ambiente equilibrado. Deste modo, a interrupção do serviço público ausentaria esses direitos do usuário.

Também, abaliza-se no fato de ter a tarifa a mesma concepção de preço, mas não é a determinante para a prestação do serviço público:

Assim, ainda que remunerado por meio de preço (tarifa), é claro que este há de cercar-se de características especiais, já que nesta seara não há que se falar em negociação ou decisão entre as partes contratantes, nem em disponibilidade do objeto do negócio. (NUNES, 2009, p. 111).

Isto porque a Carta Maior obriga a prestação do serviço, ao passo que o usuário é obrigado a utilizar-se dele, mas sem a possibilidade de escolher pelo pagamento do serviço, sequer de negociar o preço. Concluindo, nas palavras de Nunes (2009, p. 111): “[...] é obrigado a usufruir do serviço público, tanto mais em se tratando do serviço essencial.”.

Demonstra-se, assim, a especialidade do preço pago pelo serviço público essencial, assim como a sua natureza diversa, decorrente da Constituição e por isso não pode haver interrupção deste serviço.

Por fim, outro argumento desta corrente é a cobrança vexatória. Em outros termos, a interrupção do serviço público essencial para um usuário ou um grupo dele, de modo individualizado, representaria uma forma de cobrança vexatória. E, se há submissão ao Código de Defesa do Consumidor, em conformidade com o já demonstrado, deve haver conseqüente obediência a ele.

É o que dispõe o *caput* do artigo 42 do diploma legal em referência, que transcreve:

Art. 42. Na cobrança de débitos, o consumidor inadimplente não será exposto a ridículo, nem será submetido a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça.

Nesta plataforma, novamente entende Nunes que, frente à má-fé do usuário, deve haver cobrança judicial deste valor, com escorreita comprovação do inadimplemento:

A nosso ver só há um caminho para o prestador do serviço essencial suspender o fornecimento desse serviço: é ele propor ação judicial para cobrar seu crédito e nessa ação comprovar que o consumidor está agindo de má-fé ao não pagar as contas. (NUNES, 2009, P. 115).

Logo, sintetizando o explanado, entende essa corrente que é vedada a interrupção de serviço público essencial em caso de ser o usuário inadimplente. A exceção que se faz é em caso de má-fé deste usuário, devendo, entretanto, haver respaldo em autorização judicial.

III - A autorização de interrupção de serviços públicos somente não essenciais

Findando, a última corrente que se apresenta autoriza a interrupção de serviço público somente se não forem essenciais.

Esta corrente é defendida por doutrinadores do Direito Administrativo, em especial Helly Lopes Meirelles, José dos Santos Carvalho Filho, Marçal Justen Filho, dentre outros.

Entretanto, *ab initio*, deve-se fazer uma ressalva, diferenciando serviço público compulsório de facultativo. Estes últimos são remunerados mediante tarifa ou preço público, são ofertados pelo poder público, contudo, sem utilização obrigatória. Ao passo que os serviços públicos compulsórios

são impostos aos usuários e remunerados mediante taxa. Como exemplo, cita-se a coleta de lixo, como serviço público compulsório, e o transporte coletivo como serviço público facultativo.

Destaca-se que o serviço público pode ser essencial e facultativo, ou essencial e compulsório. Em outros termos, a essencialidade pode ser caráter do serviço público conjuntamente com a facultatividade ou compulsoriedade.

Isso exposto, acerca da interrupção do serviço público facultativo posiciona-se José dos Santos Carvalho Filho (2010, p.360):

Se o serviço for facultativo, o Poder Público pode suspender-lhe a prestação no caso de não pagamento, o que guarda coerência com a facultatividade em sua obtenção. É o que sucede, por exemplo, com os serviços prestados por concessionários, cuja suspensão é expressamente autorizada pela Lei nº 8.987/95 [...]

Assim, entende-se que a interrupção ou suspensão por inadimplência do serviço público facultativo é possível em consonância com essa doutrina, que se funda no artigo 6º, §3º, da lei citada.

Em outro plano, quanto aos serviços públicos caracterizados como compulsórios, o doutrinador explana:

Tratando-se, no entanto, de serviço compulsório, não será permitida a suspensão, e isso não somente porque o Estado impõe coercitivamente, como também porque, sendo remunerado por taxa, tem a Fazenda mecanismos privilegiados para cobrança da dívida. (CARVALHO, 2010, p. 360).

Por conseguinte, a suspensão de serviço público compulsório por inadimplência é vedada, o que justifica o autor com o próprio caráter deste serviço – a coercitividade –, e com meios privilegiados para a Fazenda Pública obter a cobrança destas dívidas, não necessitando utilizar-se da interrupção para tanto.

Exemplificativamente, se o serviço público no caso tratar-se de coleta de lixo não há possibilidade de interromper ou suspender seu fornecimento. Em outro patamar, se houver inadimplência quanto ao transporte coletivo, a interrupção do serviço é admitida.

É notável que o interesse público envolvido no caso de serviço público compulsório é coletivo, enquanto o interesse do serviço público facultativo é individualizado ou menos abrangente que o primeiro.

Entende-se que o corte de energia elétrica, que foi utilizado como exemplo durante o transcorrer das exposições, é possível sim, mas há exceções. Um hospital, por exemplo, há interesse público coletivo, há enfermos que dependem daquela energia para sobreviver. Em outro exemplo, um usuário sem necessidades especiais e inadimplente, pode haver a interrupção da energia elétrica para ele.

IV - O posicionamento do Superior Tribunal de Justiça

Expostas as três vertentes doutrinárias, apresenta-se o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça.

Posiciona-se o STJ no sentido de autorizar a interrupção no fornecimento de serviço público, desde que haja aviso prévio, como se nota no seguinte julgado⁴ (REsp nº 806.985, também do Rio Grande do Sul).

EMENTA – ADMINISTRATIVO. SUPENSÃO DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. INADIMPLENTO. POSSIBILIDADE. IREGULARIDADES NO MEDIDOR. FATURAMENTO DAS DIFERENÇAS.

1. O Superior Tribunal de Justiça já se posicionou no sentido de que é lícito à concessionária interromper o fornecimento de energia elétrica se, após aviso prévio, o consumidor permanecer inadimplente no pagamento da respectiva conta (Lei n.8.987/95, art. 6º, § 3º, I). Precedentes.

⁴ STJ - Recurso Especial nº 806.985 - RS (2006/0002443-0) . AES Sul Distribuidora Gaúcha de Energia S/A. Eder Vieira Flores e Outros. Marlene Flores da Silva. Emílio Millan Neto. Ministro Relator João Otávio de Noronha. Data de Publicação: DJ 27/11/2008. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=2996003&num_registro=200600024430&data=20081127&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em 15/08/2014

2. O disposto no art. 6º, §3º, da Lei n.8.987/95, ao explicar que, na hipótese de inadimplemento do usuário, a interrupção de fornecimento de energia não caracteriza descontinuidade do serviço, afasta qualquer possibilidade de aplicação dos preceitos insitos nos arts. 22 e 42 da Lei n.8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor).

(...)

4. Recurso especial provido.

Deste modo, é pacífica a possibilidade de interrupção de fornecimento de serviço público essencial, como se nota no Acórdão dado como exemplo, desde que tenha sido pré avisado o usuário inadimplente, para que haja possibilidade de quitação de seus débitos.

Contudo, há ressalvas, no caso de interesse da coletividade; miserabilidade do usuário e, por fim, serviço público essencial para a vida do usuário. Deve-se destacar que, individualmente, cada serviço público essencial apresenta uma exceção em particular, contudo, como almeja-se aqui a apresentação genérica, no mesmo delineamento, explana-se somente as exceções que se generalizam nos serviços públicos essenciais. Ressalta-se que a energia elétrica é dada como exemplo nos seguinte, como forma de uniformizar e facilitar a compreensão, não indicando que sejam estas particularidades somente deste serviço público, mas também dos demais.

Para tanto, cita-se Acórdãos deste Tribunal para possibilitar a análise dos fundamentos que levam a admissibilidade das referidas exceções.

No Acórdão do EDcl no AgRg no REsp nº 1.003.667 do Rio Grande do Sul⁵, tem-se o posicionamento do STJ de vedar a interrupção de energia por envolver interesse coletivo, ementa que transcreve:

ADMINISTRATIVO – FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA – SUPENSÃO – INADIMPLÊNCIA DO CONSUMIDOR – AUSÊNCIA DE OMISSÃO NO ACÓRDÃO.

1. (...)

2. Não prospera alegação de ocorrência de omissão no julgado quanto à vedação de corte no fornecimento, inclusive, quanto às contas regulares. Esta Corte pronunciou-se de forma clara e suficiente sobre a controvérsia posta nos autos, decidindo que, embora parte do débito se refira a faturas do mês - regulares - no caso dos autos, pretende a ora embargante a interrupção do fornecimento de energia elétrica órgão público responsável pelo abastecimento de água potável a três municípios, que não tem STJ admitido, por atingir unidades públicas provedoras de necessidades inadiáveis da população.

Embargos de declaração acolhidos em parte, sem efeitos modificativos.

Assim, nota-se que o STJ posicionou-se para não cortar o fornecimento de energia elétrica para a inadimplente distribuidora de água do município de Novo Hamburgo e demais municípios de sua competência, isto porque há interesse coletivo prevalecendo sobre o direito de crédito da fornecedora de energia. Em outros termos, o corte de energia seria gerador de danos irreparáveis para o município referido.

Dentro da exceção da miserabilidade do usuário inadimplente, cita-se o Acórdão⁶ do REsp nº 684.442/RS, cujos trechos da essência do tema seguem transcritos:

PROCESUAL CIVL. ADMINISTRATIVO. VIOLAÇÃO DO ART. 53, I e II, DO CP. NÃO CONFIGURADA. CORTE DO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. INADIMPLÊNCIA DO CONSUMIDOR. LEGALIDADE.

1. (...)

2. A 1ª Seção, no julgamento do REsp nº 36.943/MG, assentou o entendimento de que é lícito à concessionária interromper o fornecimento de energia elétrica, se, após aviso prévio, consumidor de energia elétrica permanecer inadimplente no pagamento da respectiva conta (Lei 8.987/95, art. 6º, § 3º, I).

3. (...)

⁵ STJ. Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.003.667 - RS (2007/0260394-7) . AES Sul Distribuidora Gaúcha de Energia S/A. Márcio Louzad Carpena e Outros. Ministro Relator Humberto Martins. Data de Publicação: DJ 16/05/2013. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=5910282&num_registro=200702603947&data=20091002&tipo=91&formato=PDF> Acesso in 15/08/2014.

⁶ STJ. Recurso Especial nº 684.442 - RS (2004/0120959-0). Rio Grande Energia S/A. Lair Fátima Boaretto Damor Divino. Ministro Relator José Delgado. Data de Publicação: DJ 05/09/2005. <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=1790321&num_registro=200401209590&data=20050905&tipo=5&formato=PDF> Acesso in 15/08/2014.

4. Não obstante, ressalvo entendimento de que o corte do fornecimento de serviços essenciais - água energia elétrica - com forma de compelir o usuário a pagamento de tarifa ou multa, extrapola os limites da legalidade, afronta cláusula pétrea de respeito à dignidade humana porquanto o cidadão se utiliza dos serviços públicos postos essenciais para sua vida.

5. Hodiernamente, inviabiliza-se a aplicação da legislação infraconstitucional impermeável aos princípios constitucionais, dentre os quais sobressai o da dignidade da pessoa humana, que é um dos fundamentos da República, por isso que inaugura o texto constitucional, que revela o nosso ideário como nação.

6. In casu, o litígio não gravita em torno de uma empresa que necessita de energia pra insumo, tampouco de pessoas jurídicas portentosa, mas de uma pessoa física miserável desempregada, de sorte que a ótica tem que ser outra. Como afirmou o Ministro Francisco Peçanha Martins, outra ocasião, temos que enunciar o direito aplicável ao caso concreto, não direito em tese. Forçoso, distinguir, em primeiro lugar, o inadimplemento perpetrado por uma pessoa jurídica portentosa e aquela inerente a uma pessoa física que está vivendo no limite da sobrevivência biológica.

7. Em segundo lugar, Lei de Concessões estabelece que é possível o corte considerado o interesse da coletividade, que significa interditar o corte de energia de um hospital ou de uma universidade, bem com o de uma pessoa que não possui condições financeiras para pagar conta de luz de valor módico, máxime quando a concessionária tem os meios jurídicos legais da ação de cobrança. A responsabilidade patrimonial no direito brasileiro incide sobre o patrimônio devedor e, neste caso, está incidindo sobre a própria pessoa.

8. (...)

9. (...)

10. Esses fatos conduzem a conclusão contrária à possibilidade de corte do fornecimento de serviços essenciais de pessoa física em situação de miserabilidade, em contra-partida o corte de pessoa jurídica portentosa, que pode pagar e protela prestação da sua obrigação, aproveitando-se dos meios judiciais cabíveis.

11. Recurso Especial provido, ante a função uniformizadora desta Corte.

Nota-se que há entendimento de que o corte de serviço público essencial por usuário inadimplente e sem condições de arcar com esses gastos afronta à dignidade da pessoa humana, como ressaltado, princípio constitucional que deve prevalecer sobre as normas infraconstitucionais. Isto porque, como se vê, o STJ entende também que deve ponderar o direito a prevalecer no caso concreto.

Entende-se que o fundamento para a impossibilidade de corte no fornecimento de serviço público essencial quando este for essencial para a vida do usuário seja o mesmo: em síntese, a dignidade da pessoa humana.

Conclusão

Diante dos delineamentos apresentados, nota-se que o serviço público, atividade de préstimo pela Administração ou delegados para sanar as necessidades primárias ou secundárias da coletividade, pode ser classificado como essencial (primário ou próprio) ou não essencial (secundário ou impróprio).

Como demonstrado, serviço público essencial é aquele que, se não atendido, gera perigo imediato para a coletividade. Em outros termos, o serviço público essencial atende as necessidades principais da comunidade. Em contrapartida o não essencial atende às demandas, por óbvio, interesses públicos secundários.

Essa classificação não se confunde com a facultatividade ou compulsoriedade do serviço público. Os serviços públicos facultativos não possuem utilização obrigatória e são pagos por tarifa ou preço público, ao passo que os compulsórios são pagos mediante taxa e se impõem aos usuários.

Ademais, dentre os princípios regentes do serviço público, explanou-se sobre a continuidade, já que estes não podem sofrer paralisação, divergindo das atividades privadas, isto porque há interesses públicos que a Administração ou delegados são curadores.

Assim, mesmo diante do princípio da continuidade apresentado, conclui-se que há a possibilidade de interrupção do serviço público essencial diante da inadimplência do usuário.

A primeira corrente do tema admite a interrupção do serviço público essencial diante da inadimplência desde que diante de prévio aviso do usuário (vedado o corte abrupto) e, para tanto, argumenta: se o usuário deixa de cumprir com sua obrigação, também pode a fornecedora de serviço público descumprir sua obrigação (o descumprimento de obrigação é direito de ambos); a gratuidade não é presumível; enriquecimento ilícito do consumidor inadimplente; aumento no número de inadimplentes. E, diante destes argumentos, observa-se que pondera essa vertente pela exceção ao princípio da continuidade, já que a interrupção não representa descontinuidade, por

força do artigo 6º, §3º, da lei nº 8.987 de 1995. A exceção se faz presente por envolver interesse público por ser a supremacia do interesse público princípio prevalente sobre a continuidade.

A segunda linha não admite o corte do fornecimento do serviço público essencial, exceção se faz com autorização judicial e presente má fé por parte do usuário inadimplente. Os fundamentos seguem: a inconstitucionalidade do artigo 6º, §3º, da lei nº 8.987 de 1995; o direito de crédito da prestadora não deve prevalecer sobre direito a uma vida digna (princípio da dignidade da pessoa humana); obrigatoriedade do usuário de utilizar o serviço público, sem a escolha de negociar o preço; a interrupção é cobrança vexatória vedada pelo Código de Defesa do Consumidor.

Por fim, a última corrente, a única administrativa diante das consumeristas, pondera que somente o serviço público facultativo pode ser interrompido, seguindo o mesmo fundamento legal da primeira corrente, ou seja, o artigo 6º, §3º, da lei nº 8.987 de 1995; ao passo que o compulsório deve ser contínuo. Embasa-se, também, na possibilidade da Fazenda cobrar esses valores por outros meios, não necessitando da coercitividade.

Apresentado o ternário de vertentes, o Superior Tribunal de Justiça posiciona-se no sentido de admitir a interrupção no fornecimento de serviço público essencial, com a ressalva do aviso prévio, aproximando-se, portanto, da primeira corrente consumerista. Argumenta-se, para tanto, que o usuário, após o aviso prévio, tem a possibilidade de quitar o pagamento relativo ao serviço público.

Ademais, fundamenta-se, assim como a primeira e terceira corrente, no artigo 6º, §3º da Lei nº 8.987/1995, que dispôs que o corte em tela não representa afronta ao princípio da continuidade.

Entretanto, dentro da generalidade apresentada, o STJ admite exceções. Quando houver interesse público, como explanado também na primeira corrente, será sempre prevalente diante do direito de crédito da prestadora de serviço. Quando envolver miserabilidade do usuário ou o serviço público for essencial para a vida do usuário, exceção também se fará.

Por conseguinte, o entendimento *ab initio* é de prevalência da primeira corrente, ou seja, possibilidade de corte com aviso prévio do inadimplente, entretanto, deve haver ponderação no caso concreto entre os direitos e princípios que estão presentes. E, como se nota, nas exceções apresentadas, o interesse coletivo representa o princípio da supremacia do interesse público, ao passo que a miserabilidade e a essencialidade do serviço público à vida do usuário representam a dignidade da pessoa humana.

Bibliografia

BENJAMIN Antônio Herman de Vasconcellos e. DENARI, Zelmo. FILOMENO, José Geraldo Brito. FINK, Daniel Roberto. GRINOVER, Ada Pellegrini. NERY, Nelson Júnior. WATANABE, Kazuo. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado pelos Autores do Anteprojeto**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 15 de agosto de 2014.

BRASIL. Lei nº 7.783 de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17783.htm>. Acesso em 15 de agosto de 2014.

BRASIL. Lei nº 8.078 de 11 de setembro 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm>. Acesso em 15 de agosto de 2014.

BRASIL. Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm> Acesso em 15 de agosto de 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 806.985 - RS (20060002443-0)**. AES Sul Distribuidora Gaúcha de Energia S/A. Eder Vieira Flores e Outros. Marlene Flores da Silva. Emílio Millan Neto. Ministro Relator João Otávio de Noronha. Data de Publicação: DJ 27/11/2008. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=2996003&num_registro=200600024430&data=20081127&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em 15/08/2014

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Declaração no Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.003.667 - RS (20070260394-7)**. AES Sul Distribuidora Gaúcha de Energia S/A. Márcio Louzad Carpena e Outros. Ministro Relator Humberto Martins. Data de Publicação: DJ 16/05/2013. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=5910282&num_registro=200702603947&data=20091002&tipo=91&formato=PDF> Acesso in 15/08/2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 684.442 - RS (20040120959-0)**. Rio Grande Energia S/A. Lair Fátima Boaretto Damor Divino. Ministro Relator José Delgado. Data de Publicação: DJ 05/09/2005.

CARVALHO, José dos Santos Filho. **Manual de Direito Administrativo**. 23ª ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2010.

FILOMENO, José Geraldo de Brito. **Manual de Direito do Consumidor**. 3ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1999.

LIMA, Wesley. **Da Interrupção do Serviço Público Essencial**. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2956>

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editora LTDA., 2001.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros Editora LTDA., 2001.

NUNES, Luis Antonio Rizzato. **Curso de Direito do Consumidor**. 4ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2009.