

INTERRUPÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL E PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA

*Katheryne Carvalho de Oliveira VERSIGNASSI**

RESUMO

O presente estudo busca a análise do princípio da continuidade, especialmente no que diz respeito a uma de suas exceções: inadimplemento do usuário. Para isso, inicia examinando os conceitos de serviço público difundidos pela doutrina, bem como a definição de serviço público essencial, principalmente no tocante a sua evolução com a sociedade. Em seguida, passa à investigação do princípio da continuidade propriamente dito e de suas duas exceções: problemas de ordem técnica ou segurança na instalação e inadimplemento do usuário. Por fim, prossegue cuidando do princípio da dignidade da pessoa humana e sua ligação com a interrupção do serviço essencial.

Palavras-chave: Serviço Público Essencial; Princípio da Continuidade; Inadimplemento do Usuário; Princípio da Dignidade da Pessoa Humana.

ABSTRACT

This study seeks to analyze the principle of continuity, mainly in regard to one of its exceptions: the non-payment by the consumer. For this purpose, it examines the concepts of public service disseminated by the doctrine, as well as the definition of essential public service, mainly regarding its evolution with society. Afterwards, it passes to the investigation of the principle of continuity, indeed, and of its two exceptions: technical problems or safety during installation and the non-payment by the consumer. Finally, it continues with the principle of human dignity and its relation with the interruption of essential service.

Keywords: Essential Public Service, Principle of Continuity, Non-payment by the Consumer, Principle of Human Dignity.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal, em diversas passagens, privilegia o princípio da continuidade nos serviços públicos essenciais, o qual, como muitos outros, não é absoluto, apresentando como uma de suas exceções o inadimplemento do usuário. Diante disso, averiguar-se-á a estreita relação entre essa possibilidade de interrupção do serviço público e o princípio da dignidade da pessoa humana.

Para tanto, o estudo foi estruturado em três capítulos, seguidos das considerações finais.

O primeiro capítulo cuida dos serviços públicos de forma geral, tratando das diversas definições apresentadas pela doutrina. Em seguida, passa-se a tratar da classificação dos mesmos, com destaque para as divisões de serviços públicos em *uti singuli* (individuais) e *uti universi* (gerais), bem como em essenciais e não essenciais. Importante destacar que, quanto a esse último desmembramento, a apreciação se dá sob uma perspectiva mais ampla.

No segundo capítulo o foco será o próprio princípio da continuidade do serviço público, relacionando-o, inclusive, com os princípios da eficiência e supremacia do interesse público. E

* Bacharela em Direito pela Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP, Técnica Judiciária no Tribunal de Justiça do Paraná, lotada na Vara Cível da Comarca de Jacarezinho/PR.

continua, ainda, elencando as possibilidades de interrupção das atividades essenciais, as quais estão definidas nos incisos do art. 6º, §3º da Lei 8.987/95 e se resumem basicamente a problemas técnicos ou de segurança e ao inadimplemento do usuário.

Por fim, no último capítulo passa-se à análise do princípio da dignidade da pessoa humana, demonstrando sua relevância para o Estado Democrático de Direito e sua prevalência diante de diversos outros direitos. Ato contínuo, cuidar-se-á das frequentes suspensões dos serviços públicos devido à inadimplência e de como tal medida significa verdadeira afronta aos direitos fundamentais, em especial ao da dignidade da pessoa humana.

1 SERVIÇOS PÚBLICOS

Em decorrência da determinação constitucional, fixada no art. 175, cabe ao Poder Público a prestação de serviços públicos, seja de forma direta ou indireta, por meio do regime de concessão, permissão ou, ainda, autorização, destacando-se a necessidade de licitação.

Diante disso, faz-se necessária a análise do conceito de serviço público para melhor definir quais atividades são de titularidade estatal, afinal importante lembrar que algumas delas são exploradas com intuito de lucro, o que justifica a possibilidade delegação para particulares, com a consequente permanência na iniciativa privada livre.

Ocorre que a definição de serviços públicos vem sofrendo diversas alterações com o passar do tempo, visto que a evolução da sociedade gera novas necessidades, as quais exigem do Estado um atendimento mais amplo.

Nesse sentido esclarece Maria Sylvia Zanella di Pietro:

Não é tarefa fácil definir o serviço público, pois a sua noção sofreu consideráveis transformações no decurso do tempo, quer no que diz respeito aos seus elementos constitutivos, quer no que concerne à sua abrangência. Além disso, alguns autores adotam conceito amplo, enquanto outros preferem um conceito restrito. Nas duas hipóteses, combinam-se, em geral, três elementos para a definição: o material (atividade de interesse coletivo), o subjetivo (presença do Estado) e o formal (procedimento de direito público). (2005, p. 95)

E prossegue a autora:

[...] a nossa definição de serviço público como toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público. (2005, p. 99)

Vale destacar também o conceito proposto pelo renomado professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de

supremacia e de restrições especiais -, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo. (2010, p. 671)

Para Hely Lopes Meirelles, serviço público caracteriza-se por aquele prestado pela Administração ou por quem tenha recebido a delegação de tal função, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da população ou por mera conveniência do Estado, sempre sob normas e controle estatais. (2010, p. 350/351)

Não menos relevante a definição do ilustre doutrinador José dos Santos Carvalho Filho:

Em nosso entender, o conceito deve conter os diversos critérios relativos à atividade pública. De forma simples e objetiva, conceituamos serviço público como toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade. (2010, p.350)

Percebe-se, assim, que diversas são as definições de serviço público, sendo algumas mais amplas e outras mais restritas. Ademais, indiscutível também sua evolução em decorrência do tempo, de forma a abarcar cada vez mais atividades e.

Digno de nota, ainda, que a identificação de uma atividade como serviço público não depende de critérios objetivamente definidos. Dessa forma, não há como afirmar que são serviços públicos somente aqueles prestados diretamente pelo Estado, em regime jurídico de direito público e que tenham a função de satisfazer necessidades fundamentais da coletividade, como outrora era defendido na França pela “escola do serviço público”.

É, portanto, o próprio Estado que estabelece quais atividades devem ser consideradas como serviços públicos, fixando em lei tais responsabilidades, de acordo com as necessidades do país e da época vigente, sendo constante a modificação desse rol devido à evolução da sociedade.

Diante do exposto, importante destacar a existência de inúmeras classificações dos serviços públicos, tendo como base para tanto os mais diversos critérios. Entretanto, no presente estudo dar-se-á ênfase a duas divisões específicas, quais sejam o desdobramento de serviços públicos em *uti universi* (gerais) e *uti singuli* (individuais), bem como essenciais e não essenciais, conforme se passa a expor.

1.1. Classificação de serviço público

Divergem – e muito – os autores quanto à classificação dos serviços públicos, o que não só gera inúmeras divisões, mas também nomes diferentes para o mesmo agrupamento.

Em decorrência do acima evidenciado e visando limitar a apreciação do tema, analisar-se-á, à princípio, a separação de serviço público em *uti universi* e *uti singuli*. Em seguida, passar-se-á ao exame da bifurcação da matéria em serviços essenciais e não essenciais, inclusive com uma visão mais moderna da mesma.

Inicialmente, faz-se indispensável observar a lição de Hely Lopes Meirelles, que esclarece se tratar de serviço *uti universi* ou gerais:

[...] aqueles que a Administração presta sem ter usuários determinados, pra atender à coletividade no seu todo, como os de polícia, iluminação pública, calçamento e outros dessa

espécie. Esses serviços satisfazem indiscriminadamente a população, sem que se erijam em direito subjetivo de qualquer administrado à sua obtenção para seu domicílio, para sua rua ou para seu bairro. Estes serviços são indivisíveis, isto é, não mensuráveis na sua utilização. Daí por que, normalmente, os serviços *uti universi* devem ser mantidos por imposto (tributo geral) e não por taxa ou tarifa, que é remuneração mensurável e proporcional ao uso individual do serviço. (2010, p. 354)

E prossegue o renomado doutrinador conceituando serviços *uti singuli* ou individuais como:

[...] os que têm usuários determinados e utilização particular e mensurável para cada destinatário como ocorre com o telefone, a água e a energia elétrica domiciliares. Esses serviços, desde que implantados, geram direito subjetivo à sua obtenção para todos os administrados que se encontrem na área de sua prestação ou fornecimento e satisfaçam as exigências regulamentares. São sempre serviços de utilização individual, facultativa e mensurável, pelo quê devem ser remunerados por taxa (tributo) ou tarifa (preço público), e não por imposto. (2010, p. 354)

Constata-se, assim, que o primeiro grupo de serviços tem como foco a população como um todo, sem distinguir cada usuário, o que permite que os mesmo sejam usufruídos apenas indiretamente. Já no caso dos serviços públicos *uti singuli* o intuito é atender as necessidades diretas e privativas do indivíduo, razão pela qual se torna perfeitamente possível a identificação quantitativa da utilização de cada um.

Ademais, como bem assevera Hely Lopes Meirelles, grande discussão há com relação à suspensão no fornecimento dos serviços públicos individuais por inadimplemento do usuário. Para solucionar a questão afirma o autor ser necessário distinguir o serviço obrigatório do facultativo. No primeiro, impossível a suspensão do fornecimento, vez que a Administração o impõe de forma coercitiva devido a sua essencialidade. É o que se verifica na ligação domiciliar à rede de esgoto e da água e na limpeza urbana, como exemplifica o doutrinador. Explica, ainda, que a remuneração de tais serviços se dá mediante taxa e que a falta de pagamento permite somente a cobrança por execução fiscal com as devidas penalidades definidas em lei. Por outro lado, sendo o serviço facultativo, entende-se como não essencial e, por consequência, totalmente legítima sua suspensão em decorrência do não pagamento, sendo imprescindível, entretanto, o aviso prévio da medida. (2010, p.355)

O assunto será abordado mais detalhadamente nos capítulos seguintes, diante disso, para melhor compreensão da matéria se faz necessário, no presente momento, versar sobre o segundo agrupamento doutrinário dos serviços públicos, ou seja, a divisão em essenciais e não essenciais.

Classicamente, o critério de separação dos serviços públicos em essenciais e não essenciais baseia-se na execução das atividades pela própria Administração, de forma privativa, sendo vedada a delegação.

É o que explana com enorme clareza Diógenes Gasparini:

Quanto à essencialidade, podem ser: essenciais e não essenciais. São essenciais os assim considerados por lei ou os que pela própria natureza são tidos como de necessidade pública, e, em princípio, de execução privativa da Administração Pública. São exemplos os serviços de segurança nacional, de segurança pública e os judiciários. (...) São não essenciais os assim considerados por lei ou os que, pela própria natureza, são havidos de utilidade pública, cuja execução é facultada aos particulares. [...] Os essenciais, em princípio, não podem ser executados por terceiros. O mesmo não ocorre com os não essenciais, cuja execução não só pode como, em alguns casos, é até permitida e desejada. (Diógenes Gasparini, 2006, p.294)

Com igual brilhantismo elucida Hely Lopes Meirelles:

Levando-se em conta a essencialidade [...]

Serviços públicos: propriamente ditos, são os que a Administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer sua essencialidade e necessidade para a sobrevivência do grupo social e do próprio Estado. Por isso mesmo, tais serviços são considerados privativos do Poder Público, no sentido de que só a Administração deve prestá-los, sem delegação a terceiros, mesmo porque geralmente exigem atos de império e medidas compulsórias em relação aos administrados. Exemplos desses serviços são os de defesa nacional, os de polícia, os de preservação da saúde pública.

[...] Serviços de utilidade pública: são os que a Administração, reconhecendo sua conveniência (não essencialidade, nem necessidade) para os membros da coletividade, presta-os diretamente ou aquiesce em que sejam prestados por terceiros (concessionários, permissionários ou autorizatários), nas condições regulamentadas e sob seu controle, mas por conta e risco dos prestadores, mediante remuneração dos usuários. São exemplos dessa modalidade os serviços de transporte coletivo, energia elétrica, gás, telefone. (Hely Lopes Meirelles, 2010, p. 352/353)

Como se vê a noção de essencialidade para grande parte dos administrativistas resume-se a possibilidade ou não de delegação do serviço, de tal maneira que as atividades essenciais exigem atos de império e os não essenciais são considerados apenas convenientes e não propriamente indispensáveis à vida.

Ocorre que tal conceituação se mostra bastante reduzida para as atuais necessidades da população, o que exige a análise da essencialidade dos serviços públicos sob outro aspecto.

Ora, indiscutível que o serviço de energia elétrica e água, por exemplo, embora na sua maioria sejam realizados por terceiros, apresentam elevado grau de essencialidade. Condição essa que ganha maior destaque quando se passa a estudar o tema sob o ângulo dos direitos fundamentais, como a imprescindibilidade de tais prestações em um hospital ou escola.

Corroborando o explanado, pontifica a conspícua doutrinadora Ada Pellegrini Grinover:

É sempre muito complicado investigar a natureza do serviço público, para tentar surpreender, neste ou naquele, o traço da sua essencialidade. Com efeito, cotejados, em seus aspectos multifários, os serviços de comunicação telefônica, de fornecimento de energia elétrica, água, coleta de esgoto ou de lixo domiciliar, todos passam por uma gradação de essencialidade, que se exacerba justamente quando estão em causa os serviços públicos difusos (ut universi) relativos à segurança, saúde e educação. (1995, p. 140)

Diante de todo o exposto, assim como para grande parte da doutrina, no presente trabalho adotar-se-á como essenciais as atividades imprescindíveis à satisfação das necessidades inadiáveis da população, de forma que, se não atendidas, coloquem em risco a sobrevivência, saúde ou segurança da mesma, conforme dispõe o art. 11 da Lei 7.783/89.

Para tanto, tem-se como base os serviços definidos em lei, mais especificamente na chamada Lei de Greve (Lei nº 7.783/89), em seu art. 10, como adiante se vê:

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.

Cabe destacar, ainda, que o rol acima elencado não é exaustivo, o que possibilita ao legislador acrescentar outras atividades que passe a considerar essenciais.

Sobre o assunto, Luiz Antonio Rizzatto Nunes propõe uma visão mais ampla quanto à essencialidade do serviço público:

Em medida amplíssima todo serviço público, exatamente pelo fato de sê-lo (público), somente pode ser essencial. Não poderia a sociedade funcionar sem um mínimo de segurança pública, sem a existência dos serviços do Poder Judiciário, sem algum serviço de saúde etc. Nesse sentido então é que se diz que todo serviço público é essencial. Assim, também o são os serviços de fornecimento de energia elétrica, de água e esgoto, de coleta de lixo, de telefonia etc. (2000, p.306)

[...] Há no serviço considerado essencial um aspecto real e concreto de urgência, isto é, necessidade concreta e efetiva de sua prestação. (2000, p.307)

Nota-se, assim, que o reconhecimento de um serviço como essencial vai muito além dos critérios estabelecidos pelos administrativistas, sendo necessária uma análise profunda da relevância da atividade para a sociedade, a fim de garantir os direitos fundamentais de cada cidadão.

2 PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE E POSSIBILIDADES DE INTERRUPÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Diversos são os princípios a que estão submetidos os serviços públicos, sendo que parte deles está prevista no art. 37 da Constituição Federal, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Há, ainda, aqueles que não estão elencados em um dispositivo constitucional específico, mas podem ser extraídos de diversas normas e/ou decorrem da própria estrutura do sistema constitucional e do Estado Democrático de Direito.

É o que se observa da análise do princípio da continuidade. Segundo o mesmo não pode haver interrupções na prestação do serviço público, tendo em vista que as necessidades da população não cessam, são contínuas.

Em relação ao tema, de grande valia, também, o ensinamento de Maria Sylvia Zanella di Pietro:

O princípio da continuidade do serviço público, em decorrência do qual o serviço público não pode parar, tem aplicação especialmente com relação aos contratos administrativos e ao exercício da função pública.

No que concerne aos contratos, o princípio traz como consequências:

1. a imposição de prazos rigorosos ao contratante;
2. a aplicação da teoria da imprevisão, para recompor o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e permitir a continuação do serviço;
3. a inaplicabilidade da exceptio non adimpleti contractus contra a Administração;
4. o reconhecimento de privilégios para a Administração, como o de encampação, o de uso compulsório dos recursos humanos e materiais da empresa contratada, quando necessário para dar continuidade à execução do serviço. (2005, p. 102)

Percebe-se, assim, a prevalência do interesse público sobre o privado, de tal modo que o próprio prestador de serviço, muitas vezes, tenha que arcar com determinadas despesas para garantir a continuidade da atividade.

Ademais, como bem explicam Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, os serviços públicos são prestados sob regime de direito público, no interesse da coletividade e, por consequência, devem ter um adequado fornecimento e sua continuidade garantida. (2013, p. 216)

E insistem os ilustres doutrinadores:

A interrupção de um serviço público prejudica toda a coletividade, que dele depende para a satisfação de seus interesses e necessidades.

A aplicação desse princípio implica restrição a determinados direitos dos prestadores de serviços públicos e dos agentes envolvidos em sua prestação. Uma peculiaridade do princípio da continuidade dos serviços públicos é que sua observância é obrigatória não só para toda a administração pública, mas também para os particulares que sejam incumbidos da prestação de serviços públicos sob regime de delegação (concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços públicos). (2013, p.216)

Vale destacar, também, a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello, que preceitua poder o princípio da continuidade ser observado sob dois aspectos. Segundo o renomado autor o primeiro enfoque pressupõe a impossibilidade de sua interrupção do serviço público. Já o segundo está diretamente ligado ao pleno direito dos administrados a que não seja suspensa ou interrompida a atividade. (2010, p. 678)

De igual maneira, analisando a questão sob a ótica do usuário, o saudoso Hely Lopes Meirelles brilhantemente frisa:

Os direitos dos usuários são, hoje, reconhecidos em qualquer serviço público ou de utilidade pública como fundamento para a exigibilidade de sua prestação nas condições regulamentares e em igualdade com os demais utentes. São direitos cívicos, de conteúdo positivo, consistentes no poder de exigir da Administração ou de seu delegado o serviço que um ou outro se obrigou a prestar individualmente aos usuários.

[...] Mas não só a obtenção do serviço como, também, sua regular prestação constituem direito do usuário. Desde que instalado o equipamento necessário, responde o prestador pela normalidade do serviço e se sujeita às indenizações de danos ocasionados ao usuário pela suspensão da prestação devida ou pelo mau funcionamento. (Hely Lopes Meirelles, 2010, p. 357/358)

Por todo o exposto, nota-se que o princípio da continuidade apresenta diversas características de outros princípios, verdadeiros desdobramentos, vez que a proibição de interrupção da prestação dos serviços públicos nada mais é que a aplicação de princípios como eficiência e supremacia do interesse público sobre o privado.

Ora, indiscutível que a eficiência da Administração quando se fala em serviços públicos tem estreita ligação com a adequada prestação dos mesmos, o que inclui não só o fornecimento inicial, mas também o suprimento constante.

Nesse ínterim, sustenta José dos Santos Carvalho Filho:

Não é dispensável, porém, acentuar que a continuidade dos serviços públicos está intimamente ligada ao princípio da eficiência, hoje expressamente mencionado no art. 37, *caput*, da CF, por força de alteração introduzida pela Emenda Constitucional nº 19/98, relativa à reforma do Estado. Logicamente, um dos aspectos da qualidade dos serviços é que não sofram solução de continuidade, prejudicando os usuários.

[...] Na verdade, o princípio em foco guarda estreita pertinência com o princípio da supremacia do interesse público. Em ambos se pretende que a coletividade não sofra prejuízos em razão de eventual realce a interesses particulares. (2010, p. 37/38)

Não obstante as questões acima levantadas, de suma importância lembrar que, assim como todos os princípios, o da continuidade também não possui aplicação absoluta e irrestrita.

É evidente que a continuidade dos serviços públicos não pode ter caráter absoluto, embora deva constituir a regra geral. Existem certas situações específicas que excepcionam o princípio, permitindo a paralisação temporária da atividade, como é o caso da necessidade de proceder a reparos técnicos ou de realizar obras para a expansão e melhoria dos serviços. Por outro lado, alguns serviços são remunerados por tarifa, pagamento que se caracteriza como preço público, de caráter tipicamente negocial. Tais serviços, frequentemente prestados por concessionários e permissionários, admitem suspensão no caso de inadimplemento da tarifa pelo usuário, devendo ser restabelecidos tão logo seja quitado o débito. É o caso, para exemplificar, dos serviços de energia elétrica e uso de linha telefônica. (José dos Santos Carvalho Filho, p. 38)

Há, portanto, situações em que a interrupção do serviço público é possível, ou seja, a suspensão da prestação é considerada legítima. Entretanto, não se pode olvidar que, nesses casos devem ser devidamente respeitos os requisitos previstos em lei.

Visto isso, apenas é permitido que haja interrupção se o cenário se enquadrar ao disposto na legislação, mais especificamente se tiver o amparo legal previsto no art. 6º, §3º da Lei 8.987/95:

§ 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.

Como se vê a primeira possibilidade de interrupção diz respeito àquelas decorrentes de problemas técnicos ou de segurança das instalações. Em que pese compreensível tal exceção, importante destacar que tal razão deve ser analisada com cuidado, vez que acaba se tornando justificativa para suspensões decorrentes de ineficiência da própria Administração, concessionárias, permissionárias ou autorizatárias.

Dessa forma, problemas de ordem técnica ou de segurança das instalações que causem a interrupção da atividade não deveriam ocorrer, pois nada mais são do que consequência da inadequação na prestação do serviço público.

Cabe consignar, ainda, que em caso de dano a responsabilidade da Administração ou daqueles para quem foi delegada a prestação do serviço público é sempre objetiva, não havendo qualquer discussão referente à culpa.

Outra causa legítima de suspensão do serviço público é o inadimplemento do usuário, sendo necessário que a prestadora promova um prévio aviso.

No tocante a essa situação diverge – e muito – a doutrina.

Para parte da doutrina, tendo em vista o dispositivo legal, totalmente possível a interrupção, mesmo se tratando de serviço essencial. Segundo essa corrente, a suspensão apenas se tornaria ilegítima caso pudesse acarretar prejuízo ao interesse da coletividade. É o que se extrai do julgado da 29ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça de São Paulo:

PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE ENERGIA ELÉTRICA - AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER COM PEDIDO LIMINAR - DISCUSSÃO SOBRE A POSSIBILIDADE DE INTERRUPTÃO DO SERVIÇO POR FALTA DE PAGAMENTO - DIANTE DE DÉBITO ATUAL E PRESENTE, O CORTE NO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA TEM PLENA ADMISSIBILIDADE, EXCETO SE A INTERRUPTÃO PUDE ACARRETAR PREJUÍZO AO INTERESSE COLETIVO, NOS TERMOS DO ART. 6º, § 3º, II, DA LEI Nº 8.987/95 - SENTENÇA MANTIDA - RECURSO NÃO PROVIDO. (TJ-SP - APL: 633542420088260000 SP 0063354-24.2008.8.26.0000, Relator: Silvia Rocha, Data de Julgamento: 07/12/2011, 29ª Câmara de Direito Privado, Data de Publicação: 07/12/2011)

Já para outros autores tal interrupção não pode ser considerada legítima, vez que o direito ao crédito da prestadora não pode se sobrepor ao direito fundamental do usuário de ter suas necessidades essenciais atendidas, devendo, portanto, o dispositivo legal ser declarado inconstitucional. Com base nessa corrente é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul:

RECURSO OBRIGATÓRIO E APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - CORTE NO FORNECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL - FALTA DE PAGAMENTO DE CONTA - IMPOSSIBILIDADE - FERE DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA - PROTEÇÃO NAS NORMAS DE NATUREZA CONSTITUCIONAL E CONSUMERISTA - IMPROVIDOS. (TJ-MS, Relator: Des. Rubens Bergonzi Bossay, Data de Julgamento: 28/03/2005, 3ª Turma Cível)

Tendo em vista a importância do princípio da dignidade humana, bem como a já citada relação entre o mesmo e a possibilidade de interrupção do serviço público pelo inadimplemento, tratar-se-á do assunto no próximo capítulo de forma mais detalhada.

3 PRINCÍPIO DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E INTERRUÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DEVIDO AO INADIMPLENTO DO USUÁRIO

Consagrada como fundamento da Constituição Federal de 1988 em seu art. 1º, III, a dignidade da pessoa humana não se trata exatamente de um direito, mas vai além, consistindo em um atributo inerente ao ser humano.

Dessa forma, independente de raça, nacionalidade, sexo, religião ou qualquer outra condição do indivíduo, este sempre estará acobertado pelo princípio da dignidade da pessoa humana, devendo exigir que o mesmo seja respeitado não apenas pelo Estado, mas por toda sociedade. Em razão disso, define Luiz Lopes de Souza Junior a dignidade da pessoa humana como “o núcleo axiológico da constituição”. (2009, p. 1)

Reforçando a importância do princípio em análise, esclarece Alexandre de Moraes:

A dignidade é um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas, constituindo-se um mínimo invulnerável que todo estatuto jurídico deve assegurar, de modo que, somente excepcionalmente, possam ser feitas limitações ao exercício dos direitos fundamentais, mas sempre sem menosprezar a necessária estima que merecem todas as pessoas enquanto seres humanos. (2009, p. 21/22)

Enfatiza ainda a Ministra do Supremo Tribunal Federal, Cármen Lúcia Antunes Rocha, em voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3510:

A dignidade é mais um dado jurídico que uma construção acabada no direito, porque se firma e se afirma no sentimento de justiça que domina o pensamento e a busca de cada povo para realizar as suas vocações e necessidades.

Pode-se mesmo afirmar que, ainda que um dado sistema normativo não concebesse, em sua expressão, a dignidade humana como fundamento da ordem jurídica, ela continuaria a prevalecer e a informar o direito positivo na atual quadratura histórica. (2008, p. 351/352)

Assim, evidente a essencialidade do princípio da dignidade da pessoa humana, que tem exequibilidade garantida independente de estar positivado no ordenamento jurídico. Trata-se, portanto, de um dado preexistente, intrínseco à própria pessoa humana.

Além disso, pode-se concluir que o princípio em questão consiste em verdadeira orientação hermenêutica, apresentando observância obrigatória para efetivação da justiça. Dessa forma, “o intérprete terá por obrigação interpretar a Constituição observando este princípio, ou seja, qualquer interpretação que não garanta a dignidade humana, haverá de ser tido como inconstitucional”. (BREGA, 2002, p. 58)

Evidente, portanto, a relevância do princípio da dignidade da pessoa humana quando se trata de serviços essenciais, afinal, como já visto anteriormente, esses nada mais são do que aqueles indispensáveis para sobrevivência do indivíduo.

Vale destacar que muitos dos serviços públicos essenciais são prestados pela Administração Indireta ou por particulares, através dos contratos administrativos de concessão. Nesses casos, a

remuneração dos serviços é feita por meio de tarifa ou preço público, não tendo, assim, natureza tributária.

Bem explica o tema Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo:

As tarifas, ou preços públicos, não são tributos, estão sujeitas ao regime jurídico administrativo, configuram obrigação de natureza contratual, teoricamente facultativa. Quando são recebidas pelo Estado, classificam-se como receita pública originária. Evidentemente, quando recebidas por um particular delegatário de um serviço público as tarifas são receita dessa pessoa privada, e não receita pública. (2013, p.752)

Ocorre que nem sempre os usuários efetuam corretamente o pagamento dessa remuneração, sendo bastante frequente a inadimplência. Diante disso, bem como devido ao disposto no art. 6º, §3º, II da Lei nº 8.987/95, diversas são as situações em que os usuários se veem privados de serviços essenciais, como água e energia elétrica.

Entretanto, é de suma importância frisar que ao privar qualquer pessoa de serviços essenciais, a prestadora está indiscutivelmente ferindo direitos fundamentais da mesma, o que vai de encontro ao princípio da dignidade da pessoa humana.

Nessa vertente, inteligentemente discorre João Sardi Junior:

Portanto ao interromper o fornecimento de um serviço público essencial pela prestadora não estará ela ferindo tão somente os artigos 22 e 42 do Código de Defesa do Consumidor, estará ela desrespeitando a nossa Carta Magna pois nos incisos LIV e LV do artigo 5º, ou seja, no Capítulo dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos está expresso que nenhum cidadão será privado de seus bens sem o devido processo legal, à ampla defesa e ao contraditório” (João Sardi Junior, 2005, p.1)

Ora, não se pode aceitar que o direito de crédito da prestadora de serviço se sobreponha a direitos fundamentais do cidadão, colocando em risco, muitas vezes, a própria vida da pessoa.

Digno de nota que não se questiona, assim, o direito da prestadora em receber pelo serviço fornecido, mas sim que este deve ser exercido pelos meios legais. Trata-se de verdadeiro abuso a suspensão de serviços essenciais como forma de compelir o usuário a adimplir o débito, não pode tal medida substituir a ação de cobrança. Ademais, vale lembrar que o usuário nada mais é que um consumidor, sendo incontestável sua hipossuficiência.

Outro ponto de extrema importância quando se trata de interrupção pelo inadimplemento do usuário é o referente à suspensão em estabelecimentos, públicos ou privados, que possam prejudicar a coletividade. Imagine-se, assim, o corte de energia elétrica em hospitais, sejam eles públicos ou particulares. Tal medida atingiria diretamente a integridade física de inúmeras pessoas, podendo até causar a morte de muitas delas. Admitir a interrupção do serviço público essencial nesses casos seria permitir que o direito ao crédito prevalecesse até mesmo sobre o direito à vida, o que significaria um verdadeiro desprezo aos direitos humanos e à Carta Magna como um todo.

Sobre o assunto consigna Celso Antônio Bandeira de Mello:

É verdade que o art. 6º, §3º, II, da lei de concessões, estabelece que não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção, mediante prévio aviso “por inadimplemento do usuário, considerando o interesse da coletividade”. A cautela existente na parte final deste

versículo, leva a entender-se que algumas interrupções do serviço por inadimplência do usuário seriam inadmissíveis. Pense-se no caso de hospitais ou de estabelecimentos carcerários, ainda que o serviço de água ou de luz, por exemplo, estiverem sendo prestados por concessionário. De toda sorte, o problema das interrupções de serviço, segundo entendemos, não pode ser devidamente equacionado tão só ao lume da legislação ordinária. É que o serviço público, como evidente dever do Estado, é contemplado na própria Constituição. Está-se, pois, em face de matéria constitucional e que envolve direitos básicos da cidadania e da própria dignidade da pessoa humana.

Percebe-se, assim, que em nenhum momento se pretende a isentar o usuário inadimplente da sua dívida, até porque o direito não pode servir de escape para práticas reprováveis. A legislação não pode ser um meio de fuga, como proteção ao inadimplente, em especial quando se pensa naqueles que não efetuam o pagamento por agirem de má-fé.

Visto isso, deve-se ter em mente que a continuidade do serviço público essencial tem por fim a proteção daqueles que não possuem condições financeiras para proceder o pagamento e/ou, ainda, visa impedir que a população seja prejudicada, muitas vezes de forma irreversível.

Apenas uma análise minuciosa do caso concreto permite a adoção de medidas tão drásticas como a interrupção dos serviços essenciais, afinal não se pode perder de vista a busca pela justiça e a imprescindibilidade de se assegurar a dignidade da pessoa humana, um dos mais importantes fundamentos do Estado Democrático de Direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diversas são as necessidades da sociedade moderna, sendo indiscutível seu aumento com o passar do tempo. Por consequência, cada vez maior o número de serviços públicos que precisam ser prestados à população, o que exige do Estado adaptação a essa evolução e desenvolvimento em sua maneira de administrar todo o sistema.

Vale destacar que outra mudança observada com o passar dos anos é o caráter de essencialidade que muitas atividades passaram a ter. Visto isso, não há como negar que, nos tempos atuais, o serviço de telefonia, por exemplo, não caracteriza mera luxo, mas se trata de verdadeiro serviço essencial.

Com a Constituição Federal de 1988 a Administração Pública consagrou em suas mãos a titularidade para prestação do serviço público, sendo que esta pode se dar de forma direta ou indireta. Dessa forma, pode ser utilizado o próprio aparelho estatal ou, ainda, ocorrer a delegação da prestação para particulares.

Ocorre que, sendo o serviço essencial prestado pela própria Administração ou por particulares através da delegação, é indispensável a observância do princípio da continuidade e, por decorrência, dos princípios da eficiência e supremacia do serviço público. Afinal, não se pode esquecer que uma atividade ineficiente e inadequada gera a interrupção do serviço, bem como privilegia o particular em detrimento do Estado.

Em que pese a essencialidade de alguns serviços públicos, digno de nota que há, na legislação ordinária, duas exceções ao princípio da continuidade, sendo possível a suspensão da prestação em casos de problemas técnicos ou de segurança, bem de inadimplemento do usuário.

Quanto à primeira possibilidade, evidente que tais situações não devem acontecer, vez que a atividade pública tem por escopo a eficiência administrativa, o que, incontestavelmente, entra em choque com a existência de problemas de ordem técnica ou, em hipótese mais absurda, de segurança da

instalação. Entretanto, não raros são os casos em que isso ocorre, sendo importante lembrar que pelos danos decorrentes de tais fatos responde a delegatária de forma objetiva.

Já no tocante à interrupção do serviço essencial devido a inadimplência do usuário, vê-se sua total afronta a Magna Carta, desprezando grande parte dos direitos fundamentais ali elencados e que servem de diretriz para toda sociedade. Permitir a cessação da prestação nessa hipótese nada mais é do que enaltecere o direito ao crédito da concessionária em detrimento da dignidade da pessoa humana.

A gravidade dessa exceção aumenta quando se imagina a aplicação da medida em instituições de interesse coletivo, como hospitais, creches, escolas, entre outras. Nesses casos, a suspensão pode causar danos irreversíveis, ferindo direitos inerentes ao próprio ser humano, tudo em prol da remuneração de particulares, os quais claramente possuem condições de cobrar seus créditos pelos meios judiciais.

Conclui-se, dessa forma, que é indispensável a ponderação de princípios quando se trata da possibilidade de interrupção de serviços públicos essenciais. Afinal, cada caso concreto possui uma peculiaridade e, mais que isso, envolvem pessoas que precisam ter seus direitos respeitados e condições mínimas para garantir sua sobrevivência, saúde e segurança, bem como tudo que uma vida digna exige.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 21ª edição. São Paulo: Método, 2013.

BRASIL, Lei nº 7.783. **Dispõe sobre o exercício do direito de Greve**. Brasília/DF, 28 de junho de 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17783.htm>. Acesso em 16 de julho de 2014.

_____, Lei nº 8.987. **Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos**. Brasília/DF, 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm>. Acesso em 24 de julho de 2014.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, 3ª Turma Cível. **Apelação Cível nº AC 1786 MS 2005.001786-6**, Relator: Des. Rubens Bergonzi Bossay, 28/03/2005. RECURSO OBRIGATÓRIO E APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - CORTE NO FORNECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL - FALTA DE PAGAMENTO DE CONTA - IMPOSSIBILIDADE - FERE DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA - PROTEÇÃO NAS NORMAS DE NATUREZA CONSTITUCIONAL E CONSUMERISTA - IMPROVIDOS. Disponível em: <<http://tj-ms.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/3977823/apelacao-civel-ac-1786/inteiro-teor-12067264>>. Acesso em: 25 de julho de 2014.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 29ª Câmara de Direito Privado. **Apelação nº 633542420088260000 SP 0063354-24.2008.8.26.0000**, Relator: Silvia Rocha, 07/12/2011. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE ENERGIA ELÉTRICA - AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER COM PEDIDO LIMINAR - DISCUSSÃO SOBRE A POSSIBILIDADE DE INTERRUÇÃO DO SERVIÇO POR FALTA DE PAGAMENTO - DIANTE DE DÉBITO ATUAL E PRESENTE, O

CORTE NO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA TEM PLENA ADMISSIBILIDADE, EXCETO SE A INTERRUPÇÃO PUDE ACARRETAR PREJUÍZO AO INTERESSE COLETIVO, NOS TERMOS DO ART. 6º, § 3º, II, DA LEI Nº 8.987/95 - SENTENÇA MANTIDA - RECURSO NÃO PROVIDO. Disponível em: <<http://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20889675/apelacao-apl-633542420088260000-sp-0063354-2420088260000-tjsp>>. Acesso em: 25 de julho de 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3510**. Relator Ministro Ayres Britto, 29/05/2008. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE BIOSSEGURANÇA. IMPUGNAÇÃO EM BLOCO DO ART. 5º DA LEI Nº 11.105, DE 24 DE MARÇO DE 2005 (LEI DE BIOSSEGURANÇA). PESQUISAS COM CÉLULAS-TRONCO EMBRIONÁRIAS. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO DIREITO À VIDA. CONSTITUCIONALIDADE DO USO DE CÉLULAS-TRONCO EMBRIONÁRIAS EM PESQUISAS CIENTÍFICAS PARA FINS TERAPÊUTICOS. DESCARACTERIZAÇÃO DO ABORTO. NORMAS CONSTITUCIONAIS CONFORMADORAS DO DIREITO FUNDAMENTAL A UMA VIDA DIGNA, QUE PASSA PELO DIREITO À SAÚDE E AO PLANEJAMENTO FAMILIAR. DESCABIMENTO DE UTILIZAÇÃO DA TÉCNICA DE INTERPRETAÇÃO CONFORME PARA ADITAR À LEI DE BIOSSEGURANÇA CONTROLES DESNECESSÁRIOS QUE IMPLICAM RESTRIÇÕES ÀS PESQUISAS E TERAPIAS POR ELA VISADAS. IMPROCEDÊNCIA TOTAL DA AÇÃO. LEI DE BIOSSEGURANÇA Nº 11.105. LEI DE BIOSSEGURANÇA. LEI DE BIOSSEGURANÇA - O CONHECIMENTO CIENTÍFICO, A CONCEITUAÇÃO JURÍDICA DE CÉLULAS-TRONCO EMBRIONÁRIAS E SEUS REFLEXOS NO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA LEI DE BIOSSEGURANÇA. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14720566/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-3510-df>>. Acesso em: 25 de julho de 2014.

BREGA FILHO, Vladimir. **Direitos Fundamentais na Constituição de 1988: conteúdo jurídico das expressões**. São Paulo: Ed. Juarez de Oliveira, 2002.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18ª edição. São Paulo: Atlas, 2005.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 11ª edição. São Paulo: Saraiva, 2006.

GRINOVER, Ada Pellegrini, e outros. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**. 4ª edição, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995, p.140.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24ª edição. São Paulo: Atlas, 2009.

NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 306.

SARDI JR, João. **Dos serviços públicos essenciais quanto a continuidade de sua prestação frente a legislação vigente.** Disponível em:<
http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=596>. 24 de setembro 2005. Acesso em: 27 de julho de 2014.

SOUZA JR, Luiz Lopes de. **A dignidade da pessoa humana e os direitos fundamentais: princípio ou direito absoluto?** Disponível em:<<http://www.lfg.com.br>>. 29 de julho 2009. Acesso em: 25 de julho de 2014.