

**FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA - FACER  
CURSO DE DIREITO**

**GLÁUCIA LUIZ DA SILVA PAIM**

**SUSPENSÃO DOS SERVIÇOS ESSENCIAIS DE ÁGUA E DE  
ENERGIA**

**RUBIATABA – GO  
2007**

**FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA - FACER**  
**CURSO DE DIREITO**

**GLÁUCIA LUIZ DA SILVA PAIM**

**SUSPENSÃO DOS SERVIÇOS ESSENCIAIS DE ÁGUA E DE**  
**ENERGIA**

Monografia apresentada à Faculdade de Ciências e Educação de Rubiataba, como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação da Monalisa Bittar.

**RUBIATABA – GO**  
**2007**

PAIM, Gláucia Luiz da Silva. *Suspensão dos serviços essenciais de água e de energia*. Rubiataba: FACER, 2007. 61 p.

**Orientadora: Professora Monalisa Bittar.**

Monografia (Graduação – Curso de Direito)

Introdução. Capítulo 1. Capítulo 2. Capítulo 3. Capítulo 4. Conclusão.  
Referências Bibliográficas.

GLÁUCIA LUIZ DA SILVA PAIM

SUSPENSÃO DOS SERVIÇOS ESSENCIAIS DE ÁGUA E DE ENERGIA

COMISSÃO JULGADORA  
MONOGRAFIA PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE BACHARELADO EM  
DIREITO PELA FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE  
RUBIATABA – FACER

RESULTADO: \_\_\_\_\_

Orientadora: \_\_\_\_\_

Professora Monalisa Bittar

2º Examinador: \_\_\_\_\_

Professora Ana Paula

3º Examinador: \_\_\_\_\_

Professora Geruza Silva de Oliveira (Mestre em Sociologia)

Rubiataba, \_\_\_\_ de dezembro de 2007.

*Dedico este trabalho às pessoas que fazem parte da minha vida e que me ajudaram a ser quem eu sou hoje.*

*De forma especial, ao meu esposo e minhas filhas.*

## **AGRADECIMENTO**

A Deus, um obrigado pela vida.

Aos familiares, pelo incentivo, apoio, paciência e compreensão.

Aos orientadores e professores, pelo conhecimento transmitido.

Aos funcionários do Procon e da AGR, em Goiânia, pela contribuição e esclarecimentos dados, que foram essenciais para este trabalho.

Aos colegas, pelos desafios apresentados.

Aos colaboradores indiretos na caminhada, porque todos são peças importantes nessa trajetória.

*Mas, senhores, os que madrugam no ler, convém madrugarem também no pensar. Vulgar é o ler, raro o refletir. O saber não está na ciência alheia, que se absorve, mas, principalmente, nas idéias próprias, que se geram dos conhecimentos absorvidos, mediante a transmutação, por que passam, no espírito que os assimila. Um sabedor não é armário de sabedoria armazenada, mas transformador reflexivo de aquisições digeridas.*

[Rui Barbosa]

## RESUMO

Tem-se presente que as empresas distribuidoras de serviços essenciais como água e luz se valem da ação do corte do fornecimento destes serviços quando ocorre inadimplência por parte do consumidor no prazo determinado ou no que se refere ao acúmulo de contas, a depender do Estado onde reside. Diante disso, o consumidor inadimplente, por falta de conhecimento, acredita que isso é correto, uma vez que não cumpriu com o pagamento dos serviços, buscando a empresa quando o pagamento é efetuado. Porém, mesmo o pagamento constar como obrigação, a suspensão do fornecimento de serviços essenciais como água e luz segue a tese de que os serviços essenciais são subordinados ao princípio da continuidade, ferindo o artigo 71 do Código de Defesa do Consumidor que protege o usuário do uso de ameaça, coação, constrangimento físico ou moral, onde o corte do fornecimento se enquadra. Nesse sentido, os serviços essenciais não podem ser interrompidos em nenhuma condição, mesmo que o consumidor esteja devendo. Assim, o presente trabalho destaca a importância do conhecimento legal sobre os direitos e deveres do consumidor, ressaltando, também, a importância das Agências Reguladoras, que também são normativas e exercem a função de fiscalização dos serviços públicos prestados ao consumidor. Defende-se, aqui, que os serviços de fornecimento de energia elétrica e água são fundamentais para o desenvolvimento das atividades humanas. Por essa razão, buscou-se aprofundar o estudo por meio de uma pesquisa bibliográfica capaz de responder à problemática evidenciada. Assim, chega-se à conclusão de que os serviços essenciais não podem ser interrompidos porque afetam diretamente a saúde, a liberdade ou a vida do consumidor. É preciso, ainda, considerar as causas que levam à inadimplência; avisar o consumidor com antecedência sobre a possível suspensão dos serviços e respeitar o que determina o Código do Consumidor, já que é a lei válida para todas as relações de consumo.

**Palavras-chave:** consumidor, inadimplência, suspensão, serviços essenciais; código.



## ABSTRACT

It is had present that the deliverering companies of essential services as water and light if they are valid the action of the cut of the supply of these services when insolvency on the part of the consumer in the definitive stated period or as for the accumulation of accounts occurs, to depend on the State where it inhabits. Ahead of this, the consuming defaulter, due to knowledge, believes that this is correct, a time that did not fulfill with the payment of the services, searching the company when the payment is effected. However, exactly the payment to consist as obligation, the suspension of the supply of essential services as water and light follows the thesis of that the essential services are subordinated to the principle of the continuity, wounding article 71 of the Code of Defense of the Consumer that protects the user of the threat use, coercion, physical or moral constaint, where the cut of the supply if fits. In this direction, the essential services cannot be interrupted in no condition, exactly that the consumer must. Thus, the present work detaches the importance of the legal knowledge on the rights and duties of the consumer, standing out, also, the importance of the Regulating Agencies, that also are normative and exert the function of fiscalization of the public services given to the consumer. One defends, here, that the services of supply of electric energy and water are basic for the development of the activities human beings. Therefore, one searched to deepen the study by means of a bibliographical research capable to answer to the problematic one evidenced. Thus, it is arrived the conclusion of that the essential services cannot be interrupted because they directly affect the health, the freedom or the life of the consumer. Is necessary, still, to consider the causes that lead to the insolvency; to inform the consumer with antecedence on the possible suspension of the services and to respect what it determines the Code of the Consumer, since it is the valid law for all the consumption relations.

**KeyWorks:** essential consumer, insolvency, suspension, services; code.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1. DIREITOS E PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR: PROCESSO EVOLUTIVO</b> .....	14
1.1. Aspectos Históricos.....	14
1.1.1. O Direito do Consumidor no mundo.....	14
1.1.2. O Direito do Consumidor no Brasil.....	17
1.2. Conceitos básicos.....	20
1.2.1. Consumidor.....	20
1.2.2. Fornecedor.....	22
1.2.3. Produto.....	23
1.2.4. Serviço.....	24
1.3. A Constituição Federal de 1988 e o Direito do Consumidor.....	25
1.4. Os direitos básicos do consumidor.....	27
<b>2. DA AGÊNCIA GOIANA DE REGULAÇÃO, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS</b> .....	30
2.1. Da Agência Goiana de Regulação (AGR).....	30
2.2. Agências regulatórias no Direito Brasileiro.....	31
2.3. O poder normativo das agências reguladoras.....	32
2.4. Agência goiana de regulação, controle e fiscalização de serviços públicos.....	34
2.4.1. AGR e convênio de cooperação com a Agência Nacional de Energia Elétrica.....	34
2.4.2. AGR e o abastecimento de água e esgotamento sanitário.....	35
<b>3. PRINCIPAIS SERVIÇOS BÁSICOS</b> .....	39
3.1. Conceito.....	39
3.2. Serviço público na Constituição Federal.....	40
3.3. Serviço público como direito básico (art. 6º, X, CDC/1990.....	43
<b>4. DA SUSPENSÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ENERGIA</b> .....	47
<b>CONCLUSÃO</b> .....	57
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	60
<b>ANEXOS</b> .....	62

## INTRODUÇÃO

Tem-se presente que o Direito do Consumidor pertence ao ramo do Direito que lida com os conflitos de consumo e com a defesa dos direitos dos consumidores. E, apesar de ser um ramo novo do direito, tem despertado uma preocupação social pelo fato de envolver diretamente o princípio da dignidade humana. Destaca-se que a proteção do consumidor integra o rol dos direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal, além de se constituir em princípio geral da atividade econômica do país.

Considerando-se que os direitos do consumidor abrangem questões amplas como: proteção à vida e à saúde; educação para o consumo; escolha de produtos e serviços; informação; proteção contra publicidade enganosa e abusiva; proteção contratual; indenização; acesso à justiça; facilitação de defesa de direitos e a qualidade dos serviços públicos, dentre outros, pretende-se, no presente trabalho, destacar a importância da informação sobre essas questões na vida do consumidor, como um instrumento capaz de assegurar os direitos de cada indivíduo perante as relações de consumo, no que se refere aos serviços essenciais de água e energia elétrica.

Dentre as razões que justifica a presente pesquisa, encontra-se a questão das relações de consumo em um mundo cada vez mais mercantil e globalizado, considerando que, nessas relações, o consumidor é, ao mesmo tempo, cliente e vítima, tornando-se vulnerável à crescente desigualdade entre o indivíduo e as grandes corporações comerciais, seus interesses e suas práticas nem sempre justas. Outra razão seria a necessidade, enquanto profissional da área, de aprofundar um pouco mais sobre a Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990, a qual dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

Diante da relevância do tema, no contexto atual, em que é comum o cidadão se ver desrespeitado e, muitas vezes, lesado em seu direito de acesso a produtos e serviços com qualidade, o profissional da área de direito precisa estar profundamente empenhado em conhecer o CDC como meio de que se garanta a satisfação de quem adquire um bem e também a satisfação em prestar serviços à sociedade em geral.

Sabe-se que o Estado tem o dever de propiciar ao cidadão condições econômicas para que ele possa consumir bens e serviços e que a inclusão social também é medida pela

capacidade de consumo do indivíduo. Lembrando que esse consumo deverá ocorrer de forma livre e consciente, sob pena de violação do princípio fundamental da dignidade da pessoa humana.

Quando o Código de Defesa do Consumidor dispõe de normas impositivas de ordem pública e interesse social, ele se sobrepõe à vontade das partes no intuito de promover a defesa do consumidor, não cabendo às partes da relação de consumo a derrogação de tais preceitos cogentes. Nesse sentido, seus preceitos devem ser interpretados de acordo com o fim para o qual foram editados e que envolve o restabelecer ou garantir o equilíbrio entre as partes.

Vale ressaltar que o Código também se destina à satisfação de uma necessidade privada do consumidor, em razão de este não dispor, por si só, de controle sobre a produção de bens de consumo ou prestação de serviços que lhe são destinados.

Observa-se, assim, que o Código de Defesa do Consumidor é um microsistema jurídico que contém princípios que lhes são próprios, envolvendo a vulnerabilidade e a destinação final de produtos e serviços. Porém, pelo fato de se relacionar com inúmeros ramos do direito - constitucional, civil, processual civil, penal, processual penal, administrativo, dentre outros -, ele se revela interdisciplinar e multidisciplinar, pois contém normas de caráter variado, de cunho civil, processual e administrativo. Observa-se, assim, que a pesquisa contribuirá para o avanço do conhecimento sobre o tema por englobar a necessidade de leitura e pesquisa dentro de um contexto geral dentro da área do direito.

A prática em interromper ou suspender o fornecimento de serviços públicos ao usuário inadimplente ocorre com muita frequência. Porém, a Constituição Federal de 1998 permite, explícita ou implicitamente, e o Código de Defesa do Consumidor permitem a interrupção da prestação dos serviços públicos essenciais ao usuário inadimplente? Ao longo da presente monografia, tenta-se responder a esta questão, porém, sem a pretensão de se esgotar o tema, mas, acima de tudo, na busca de pistas legais para a solução do problema, apoiando-se em estudos publicados sobre o tema.

Assim, como procedimento metodológico, realizou-se um aprofundamento e estudo bibliográfico atualizado sobre o assunto. Para tal, fez-se necessário lançar mão das referências legislativas sobre o assunto, em especial aquelas contidas na Carta Magna, a partir de livros técnicos e os meios de comunicação informativos (Internet, revistas e jornais, visita ao Procon e à Agência Reguladora de Goiás), ferramentas que foram de grande auxílio para a elaboração final do trabalho. Destaca-se que a pesquisa bibliográfica foi desenvolvida com base em

fontes de informações já existentes, com dados organizados e analisados com informações e idéias prontas, justificando assim, a classificação em questão. No que concerne à classificação da pesquisa, priorizou-se a pesquisa explicativa, porque identifica os fatores que determinam a ocorrência ou a maneira como ocorre o fato, o que possibilita aprofundar o conhecimento da realidade.

Dessa forma, o trabalho encontra-se assim dividido: uma introdução que aponta para a problemática, objetivos e a forma como foi desenvolvida a pesquisa e, quatro capítulos. No primeiro capítulo, intitulado *Direitos do Consumidor e Proteção ao Consumidor: processo evolutivo*. Aí se faz uma retomada da história do direito do consumidor no mundo e no Brasil, bem como, apresentam-se os conceitos básicos para a compreensão do tema. Além disso, situa-se o direito do consumidor na Constituição Federal de 1988, destacando-se os direitos básicos do consumidor evidenciados legalmente. No segundo capítulo, evidencia-se o papel das agências reguladoras, principalmente a Agência Goiana de Regulação (AGR) no controle e fiscalização de serviços públicos, as quais também têm poder normativo. No terceiro capítulo, fala-se especificamente sobre os principais serviços básicos, dando-se ênfase ao serviço público como direito básico, previsto na Constituição Federal/88 e no artigo 6º, inciso X, do Código de Defesa do Consumidor. No quarto capítulo, *Da Suspensão dos serviços de água e energia*, aborda-se diretamente a problemática do presente trabalho. Por fim, a conclusão, enfatizando a necessidade de o consumidor buscar a informação devida para garantir seus direitos e reconhecer os seus deveres enquanto usuário dos serviços essenciais de água e energia. No final, as referências bibliográficas utilizadas para o desenvolvimento do presente trabalho e anexos.

# 1. DIREITOS DO CONSUMIDOR E PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR: PROCESSO EVOLUTIVO

## 1.1 - Aspectos históricos

### 1.1.1 – O Direito do Consumidor no mundo

O Direito do Consumidor é obra relativamente recente na Doutrina e na Legislação. Tem seu surgimento como ramo do Direito, principalmente, na metade do século XX. Porém, de acordo com Mazzilli (2002), podem-se encontrar contornos deste segmento do Direito presente em várias jurisprudências e, acima de tudo, nos costumes dos mais variados países, mesmo ainda não concebido como uma categoria jurídica distinta ou com a denominação que hoje apresenta.

Santos (1987) destaca o Código de Hamurabi (2300 a.C.), que nessa época já regulamentava o comércio, deixando expresso o controle e a supervisão deste ramo a cargo do palácio. Conforme o autor, isso demonstrava a preocupação com o lucro abusivo, sendo que o consumidor já estava tendo seus interesses resguardados. O mesmo parece ocorrer na Mesopotâmia, no Egito Antigo e na Índia do Século XVIII a.C. onde o Código de Massú<sup>1</sup> previa pena de multa e punição, além de ressarcimento de danos aos que adulterassem gêneros ou entregassem coisa de espécie inferior à acertada ou, ainda, vendessem bens de igual natureza por preços diferentes.

Em relação ao Direito Romano Clássico, o vendedor era responsável pelos vícios da coisa, a não ser que estes fossem por ele ignorados. Porém, no Período Justiniano, a responsabilidade era atribuída ao vendedor, mesmo que desconhecesse do defeito. As ações redibitórias<sup>2</sup> e *actio quanti minoris*<sup>3</sup> eram instrumentos, que amparadas à Boa-Fé do

---

<sup>1</sup> Código de Massú: Na Índia, no século XII a.C; previa multa e punição, além de ressarcimento dos danos, àqueles que adulterassem gêneros – Lei 697 – ou entregassem coisa de espécie inferior àquela acertada, ou vendessem bens de igual natureza por preços diferentes – Lei 698. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/x/17/69/1769/>. Acesso em 17 nov. 2007.

<sup>2</sup> Ações redibitórias: Quando o objeto adquirido não é o que o comprador pretendeu adquirir, ocorre erro, passando a haver dolo quando tal falsa representação decorreu de manobras ou ardis por parte do vendedor ou do terceiro. Na hipótese do vício redibitório, o objeto é o pretendido, mas apresenta alguma falha, algum defeito,

consumidor, ressarciam este em casos de vícios ocultos na coisa vendida. Se o vendedor tivesse ciência do vício, deveria, então, devolver o que recebeu em dobro.

Na França, no reinado de Luiz XI (1481), punia-se com banho escaldante aquele que vendesse manteiga com pedra no interior para aumentar o peso, ou leite com água para aumentar o volume.

No Direito Português, de acordo com o jurista português Almeida, encontra-se a seguinte afirmativa:

“Os códigos penais de 1852 e o vigente de 1886 (...), reprimindo certas práticas comerciais desonestas, protegiam indiretamente interesses dos comerciantes: sob o título genérico de crimes contra a saúde pública, punem-se certos atos de venda de substâncias venenosas e abortivas (art. 248º) e fabrico e venda de gêneros alimentícios nocivos à saúde pública (art. 251º); consideram-se criminosas certas fraudes nas vendas (engano sobre a natureza e sobre a quantidade das coisas – art. 456); tipificava-se ainda como crime a prática do monopólio, consistente na recusa de venda de gêneros para uso público (art. 275º) e alteração dos preços que resultariam da natural e livre concorrência, designadamente através de coligações com outros indivíduos, disposições revogadas por legislação da época corporativista, que regrediu em relação ao liberalismo consagrado no código penal” (1982, p. 40).

Na Suécia, a primeira legislação protetora do consumidor foi em 1910. Já nos EUA, em 1914, criou-se a *Federal Trade Commission*, que tinha o objetivo de aplicar a lei antitruste e proteger os interesses do consumidor. Também nos EUA, em 1773, em seu período de colônia, o episódio contra o imposto do chá no porto de Boston (*Boston Tea Party*) é um registro de uma manifestação de reação dos consumidores contra as exigências exorbitantes do produtor inglês (ALMEIDA, 1982).

---

alguma insuficiência não aparente no momento da aquisição e que o torna total ou parcialmente imprestável para atender a sua finalidade comum. Finalmente, se o vendedor assegura ao comprador que o abjeto tem certas qualidades, garantindo-as por determinado tempo no contrato, cria uma proteção contratual dessas qualidades garantidas, obedecendo a um critério fixando no próprio acordo das partes. O consumidor nestes casos tem ação, embora não necessariamente contra o fabricante. Estas ações foram tratadas também no Código de Defesa do Consumidor sob o prisma do art. 18, como referido acima. Disponível em: [http://www.coladaweb.com/direito/vicio\\_redibitorio.htm](http://www.coladaweb.com/direito/vicio_redibitorio.htm). Acesso em: 17 nov. 2007.

<sup>3</sup> *Actio Quanti Minoris* Ação de diminuição de preço. Ação do comprador para pedir a redução do preço da coisa adquirida, em face de vício redibitório. Disponível em: [http://www.dji.com.br/Latim/actio\\_quanti\\_minoris.htm](http://www.dji.com.br/Latim/actio_quanti_minoris.htm). Acesso em 17 nov. 2007.

O período da Revolução Industrial é de grande importância para o desenvolvimento do Direito do Consumidor.

De acordo com Souza,

“Antes da era industrial, o produtor-fabricante era simplesmente uma ou algumas pessoas que se juntavam para confeccionar peças e depois trocar os objetos (bartering). Com o crescimento da população e o movimento do campo para as cidades, formam-se grupos maiores, a produção aumentou e a responsabilidade se concentrou no fabricante, que passou a responder por todo o grupo” (1996, p.48).

O advento da Revolução Industrial foi responsável pelo crescimento da chamada produção em massa. Devido a este movimento, o intercâmbio do comércio ganhou proporções ainda mais despersonalizadas, já que passaram a haver outros intermediários entre a produção e o consumo. Em consequência disto, Souza afirma que:

“O produtor precisava dar escoamento à produção, praticando, às vezes, atos fraudulentos, enganosos, por isso mesmo, abusivos. A justiça social, então, entendeu ser necessária a promulgação de leis para controlar o produtor-fabricante e proteger o consumidor-comprador (...) o produtor, via de regra, sempre se interessou mais pela parte monetária do que com o produto, ou mesmo em satisfazer o consumidor” (1996, p. 48).

O crescimento e contínuos avanços das tecnologias fizeram com que fossem inseridas na mente do consumidor as idéias de que ele estava precisando de mais objetos que até o momento nunca sentira necessidade de adquirir em sua vida cotidiana. O produtor estava sempre interessado em formas para escoar sua produção e manter o fluxo de produção-consumo.

Por isso, a necessidade de estimular o consumidor a uma necessidade, ainda que artificial, para manter o processo produtivo em funcionamento. Criou-se, desta forma, o que o professor Bourgoignie (apud SOUZA, 1996) denomina de "norma social do consumo", que:

“Faz com que o consumidor perca o controle individual das decisões de consumo e passe a ser parte de uma classe, a "consommariat", conferindo claramente uma dimensão social ao consumidor e ao ato de consumir” (1996, p. 48).



### 1.1.2 - O Direito do Consumidor no Brasil

De acordo com Leite, até o final da década de 1970, no Brasil, as normas destinadas à tutela do consumidor eram pouco eficazes:

“Desde a época colonial, as Ordenações Filipinas, promulgadas pela Coroa Portuguesa em 1603 e vigentes no Brasil até a proclamação da independência em 1822, tipificavam como crime a adulteração do conteúdo ou do peso da mercadoria vendida (...). As ações ali previstas tinham sua raiz no antigo direito romano, nas figuras da *actio redhibitoria*, destinada à rejeição da coisa viciada ou defeituosa, e da *actio aestimatoria* ou *actio quanti minoris*, usada para reclamar o abatimento do preço da coisa parcialmente perfeita” (2002, p. 36-37).

Segundo o mesmo autor, a primeira norma elaborada no Brasil a tratar da proteção ao consumidor foi o Código Civil de 1916, no qual se destacam os seguintes tópicos:

- a) “O capítulo V do Título IV (Dos Contratos) do Livro III (Do Direito das Obrigações), ao regular os vícios redibitórios capazes de depreciar o bem adquirido, reeditou a *actio redhibitoria* (art. 1.101) e a *actio quanti minori*”(art. 1.105).
- b) “O capítulo V do mesmo título dispôs sobre a evicção (arts. 1.107 a 1.117), isto é, sobre a responsabilidade que tem o alienante perante o adquirente do bem, no caso de perda da coisa objeto do negócio” (2002, p. 37).

Destaca-se que o Código Penal editado por Getúlio Vargas, em 1940, traz regras que são destinadas a punir crimes contra o consumidor. Souza cita algumas, tais como:

“Duplicata simulada (art. 172); fraudes praticadas no comércio (art. 175); emissão irregular de conhecimento *warrant* (art. 177); esbulho possessório (art. 178); concorrência desleal (art. 196); corrupção, falsificação ou alteração de substância alimentícia ou medicinal (arts. 272 e 273) e invólucro ou recipiente com falsa indicação (art. 275)” (2002, p. 37).

Entre as décadas de 40 e 60, o Direito do Consumidor, no Brasil, ganhou impulso quando foram sancionadas diversas leis e decretos federais legislando sobre saúde, proteção econômica e comunicações. Dentre todas, pode-se citar:

- a) A Lei n. 1.521/51, denominada Lei de Economia Popular, que altera os dispositivos da sobre Crimes Contra a Economia Popular;
- b) A Lei Delegada n. 4, de 26 de setembro de 1962, que dispõe sobre a Intervenção no Domínio Econômico para Assegurar a Livre Distribuição de Produtos Necessários ao Consumo do Povo;
- c) A Constituição de 1967, com a emenda n. 1, de 17 de outubro de 1969, garantiu a defesa do consumidor em seu artigo 153, parágrafo 3º, quando afirma que a “lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”.
- d) A Constituição Federal de 1988, que apresenta a defesa do consumidor como princípio da ordem econômica (art. 170) e no artigo 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que expressamente determinou a criação do Código de Defesa do consumidor.

Em março de 1991 entrou em vigor a Lei nº 8.078/90, que é mais conhecida como Código de Defesa do Consumidor. Esta lei veio com toda a força para proteger as pessoas em suas relações de consumo.

De acordo com Leite,

“Instaurando um novo ciclo político no Brasil, a Assembléia Nacional Constituinte promulga, em outubro de 1988, a nova Constituição da República, na qual insere os direitos do consumidor dentre os direitos fundamentais da cidadania, em seu art. 5º, inciso XXXII” (2002, p. 40).

Observa-se, assim, que a questão dos Direitos do Consumidor é tratada na Constituição Federal vigente em três oportunidades. A primeira, no Capítulo I do Título II, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos estabelece a Carta magna, no artigo 5º, XXXII que "o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor", ou seja, o Governo Federal tem a obrigação de defender o consumidor, de acordo com o que estiver estabelecido nas leis. A segunda é quando trata dos princípios gerais da atividade econômica no Brasil, citando em seu artigo 170, V, que a defesa do consumidor é um dos princípios que devem ser observados no exercício de qualquer atividade econômica. E, no artigo 48, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), determina que o Congresso Nacional

elabore o Código de Defesa do Consumidor. Estes três dispositivos constitucionais são mencionados no artigo 1º do Código de Defesa do Consumidor.

Leite afirma que:

“Graças ao Código, consolida-se uma nova disciplina jurídica que os estudiosos chamam de Direito do Consumidor ou Direito do Consumo. Com o passar do tempo, jungido à própria expansão das relações de consumo, o Direito do Consumidor deverá se expandir e evidenciar cada vez mais sua autonomia científica” (2002, p. 41).

De acordo com Nunes,

“Inicie-se colocando um ponto: o CDC, como sabemos, foi editado em 11 de setembro de 1990; é, portanto, uma lei muito atrasada de proteção ao consumidor. Passamos o século inteiro aplicando às relações de consumo o Código Civil, lei que entrou em vigor em 1917, fundada na tradição do direito civil europeu do século anterior” (2005, p. 2).

Em março de 1991 entrou em vigor a Lei nº 8.078/90, que é mais conhecida como Código de Proteção e Defesa do Consumidor. Esta lei veio com toda a força para proteger as pessoas em suas relações de consumo.

Para Nunes,

“Porém, apesar de atrasado no tempo, o CDC acabou tendo resultados altamente positivos, porque o legislador, isto é, aqueles que pensaram na sua elaboração – os professores que geraram o texto do anteprojeto que acabou virando a Lei n. 8.078 (a partir do projeto apresentado pelo, na época, Deputado Geraldo Alckmin) -, pensaram e trouxeram para o sistema legislativo brasileiro aquilo que existia e existe de mais moderno na proteção do consumidor. O resultado foi tão positivo que a lei brasileira já inspirou a lei de proteção ao consumidor na Argentina, reformas no Paraguai e no Uruguai e projetos em países da Europa” (2005, p. 3).

## 1.2 – Conceitos básicos

### 1.2.1 – Consumidor

Segundo Nunes,

“O CDC resolveu definir consumidor. Sabe-se que a opção do legislador por definir os conceitos em vez de deixar tal tarefa à doutrina ou à jurisprudência pode gerar problemas na interpretação, especialmente porque corre o risco de delimitar o sentido do termo. N caso da Lei n. 8.078/90, as definições foram bem-elaboradas” (2005, p. 71).

Afirma Nunes,

“Temos dito que a definição de consumidor do CDC começa no individual, mais concreto (art. 2º, *caput*), e termina no geral, mais abstrato (art. 29). Isto porque, logicamente falando, o *caput* do art. 2º aponta para aquele consumidor real que adquire concretamente um produto ou um serviço, e o art. 29 indica o consumidor do tipo ideal, um ente abstrato, uma espécie de conceito difuso, na medida em que a norma fala da potencialidade, do consumidor que presumivelmente exista, ainda que não possa ser determinado” (2005, p. 72).

De acordo com Mazzili (2002, p. 133), o conceito doutrinário de consumidor é bem abrangente, pois, pode ser considerado consumidor que, na qualidade de destinatário final, adquira ou utilize um produto ou serviço, ou até mesmo que seja visado como possível adquirente ou possível usuário de produto ou serviço. O autor afirma que:

“A expressão *consumidor* compreende, segundo J.M.Othon Sidou, qualquer pessoa, natural ou jurídica, que contrata, para sua utilização, a aquisição de mercadoria ou a prestação de serviço, independentemente do modo de manifestação da vontade; isto é, sem forma especial, salvo quando a lei expressamente a exigir” (2002, p. 133).

Segundo o art. 2º do Código de Defesa do Consumidor (CDC), *in verbis*,

“Art. 2º. Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatária final; equipara-se a consumidor a

coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo” (1996, p. 1).

Ainda de acordo com o CDC, o conceito legal de consumidor se refere também a todas as vítimas de danos causados por defeitos do produto ou relativos à prestação de serviços (CDC art. 17) e todas as pessoas, determináveis ou não, expostas às práticas comerciais (CDC art. 29), *in verbis*:

“Art. 17 - Para os efeitos desta Seção, equiparam-se aos consumidores todas as vítimas do evento” (1996, p. 6).

“Art. 29 - Para os fins deste Capítulo e do seguinte, equiparam-se aos consumidores todas as pessoas determináveis ou não, expostas às práticas nele previstas” (1996, p. 17).

Nesse sentido, Mazzilli afirma que:

“Assim, mesmo a coletividade dispersa também pode ser considerada consumidora, como no caso de grupos de consumidores que comunguem interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Como exemplo, é o que ocorre quando seja a coletividade a destinatária de uma propaganda veiculada na imprensa no rádio ou na televisão” (2002, p. 135).

Destaca-se ainda que pela própria conceituação legal, consumidor “não é apenas aquele que adquire o produto ou o serviço, mas também aquele que, mesmo não o tendo adquirido, dele faz uso, na qualidade de destinatário final” (IDEM, 2002, p. 135).

O autor lembra que só há consumidor se houver relação de consumo. Por isso, para a adequada defesa dos direitos do consumidor, porque têm natureza de ordem pública e envolvem interesse social, a lei reconhece a vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo e traça, assim, uma política nacional de relações de consumo, conforme consta nos artigos 1º, 4º, 6º e 7º do Código de Defesa do Consumidor.

De acordo com Mazzilli,

“O artigo 4º do CDC estabeleceu a política nacional de relações de consumo, tendo por objetivo o atendimento das necessidades dos

consumidores, o respeito a sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos, entre outros, os seguintes princípios: proteção ao consumidor, inclusive governamental, em virtude de sua vulnerabilidade no mercado de consumo; equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores; educação e informação; controle de qualidade e segurança dos produtos e serviços; criação de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo; combate às práticas abusivas; racionalização e aprimoramento dos serviços públicos” (2002, p. 137-138).

Considerando que o consumidor não é só quem adquire um produto ou um serviço dentro de uma relação de consumo efetiva, mas também aquele que participa de uma relação de consumo ainda que meramente potencial, torna-se importante entender bem o significado de algumas palavras que fazem parte dessa relação, tais como: fornecedor, produto e serviço.

### **1.2.2 – Fornecedor**

Para Martins (2001)<sup>4</sup>, é importante consignar o conceito de consumidor e fornecedor, pois isso é de extrema importância para identificar a relação jurídica de consumo e, conseqüentemente, para a aplicação das normas do Código de Defesa do Consumidor. Nesse sentido faz-se mister identificar a figura do fornecedor e consumidor.

Segundo o autor, a relação jurídica é um vínculo de união entre duas ou mais pessoas. Nessa relação, há um sujeito ativo e outro como passivo da relação. O vínculo aí estabelecido decorre da lei ou do contrato, sendo que o primeiro pode exigir do segundo o cumprimento de uma prestação do tipo dar, fazer ou não fazer. E se uma das partes se enquadrar no conceito de consumidor e a outra no de fornecedor, havendo entre elas nexo de causalidade capaz de obrigar uma a entregar a outra uma prestação, dá-se, assim, a relação de consumo.

Define-se, assim, de acordo com Martins (2001), a relação de consumo como o vínculo jurídico por meio do qual uma pessoa física ou jurídica denominada consumidor adquire ou utiliza produto ou serviço de uma outra pessoa denominada fornecedor.

---

<sup>4</sup> Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=691> . Acesso em 14 set. 2007.

Segundo Martins,

“O Código de Consumidor estabelece no seu art.3º o conceito de fornecedor, afirmando:

Art.3º- Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica , pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividades de produção montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços” (2001, p. 2).

Para Nunes,

“A leitura pura e simples desse *caput* já é capaz de nos dar um panorama da extensão das pessoas enumeradas como fornecedoras. Na realidade são todas pessoas capazes, físicas ou jurídicas, além dos entes desprovidos de personalidade” (2005, p. 86).

De acordo com Nunes, não se percebe neste artigo, algum tipo de exclusão de pessoa jurídica, “já que o CDC é genérico e busca atingir todo e qualquer modelo”.

“São fornecedores as pessoas jurídicas públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, com sede ou não no País, as sociedades anônimas, as por quotas de responsabilidade limitada, as sociedades civis, com ou sem fins lucrativos, as fundações, as sociedades de economia mista, as empresas públicas, as autarquias, os órgãos da Administração direta etc” (2005, p. 87).

### 1.2.3 – Produto

Segundo Martins (2001), a palavra *atividade*<sup>5</sup> do art.3º do CDC traduz o significado de que todo produto ou serviço prestado deverá ser efetivado de forma habitual, de forma profissional ou comercial.

Nesse sentido, o art.3º §1º conceitua o que vem a ser produto, estabelecendo o seguinte: “Produto é qualquer bem móvel ou imóvel, material ou imaterial” (CDC, 1996, p. 1).

---

<sup>5</sup> Grifo da acadêmica autora do presente trabalho.

Para Nunes,

“O Código de Defesa do Consumidor regula situações em que produtos e serviços são oferecidos ao mercado de consumo, para que qualquer pessoa os adquira, como destinatária final. Há, por isso, uma clara preocupação com bens típicos de consumo, fabricados em série, levados ao mercado numa rede de distribuição, com ofertas sendo feitas por meio de dezenas de veículos de comunicação, para que alguém em certo momento os adquira” (2005, p. 77).

### 1.2.4 – Serviço

A conceituação de serviço encontra-se no art.3º , §2º (CDC), estabelecendo, a qual, segundo Martins<sup>6</sup>, está explicitada da seguinte forma:

“Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancárias, financeiras, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista” (2001, p. 2)

Destaca-se que o CDC cuida da defesa do consumidor tanto individual como coletivamente considerado. Porém, na proteção difusa ao consumidor, só interessa considerar o lesado de forma global, e apenas naquilo que sua lesão tenha de comum com a dos demais. A defesa de interesses individuais homogêneos ou coletivos dos consumidores faz-se por meio de ação civil pública ou coletiva. Os lesados individuais continuam podendo ajuizar suas ações individuais (MAZZILLI, 2002).

No geral, segundo Nunes,

“O CDC regula situações em que haja “destinatário final” que adquira produto ou serviço para uso próprio sem finalidade de produção de outros produtos ou serviços; regula também situações em que haja “destinatário final” que adquira produto ou serviço com finalidade de produção de outros produtos ou serviços, desde que estes, uma vez adquiridos, sejam oferecidos regularmente no mercado de consumo, independentemente do uso e destino que o adquirente lhes vai dar” (2005, p. 83).

---

<sup>6</sup> Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=691> . Acesso em 14 set. 2007.



No entanto, Nunes afirma que o CDC não regula situações nas quais o produto ou serviço é entregue com finalidade específica de servir de “bem de produção para outro produto ou serviço e via de regra não está colocado no mercado de consumo como bem de consumo, mas como de produção: o consumidor comum não o adquire” (2005, p. 83).

### 1.3 – A Constituição Federal de 1988 e o Direito do Consumidor

A questão dos Direitos do Consumidor é tratada na Constituição Federal de 1988 em três oportunidades. A primeira, no Capítulo I do Título II, que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos estabelece a Carta Magna, no artigo 5º, XXXII que "o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor", ou seja, o Governo Federal tem a obrigação de defender o consumidor, de acordo com o que estiver estabelecido nas leis. A segunda é quando trata dos princípios gerais da atividade econômica no Brasil, citando em seu artigo 170, V, que a defesa do consumidor é um dos princípios que devem ser observados no exercício de qualquer atividade econômica. E, no artigo 48, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), determina que o Congresso Nacional elabore o Código de Defesa do Consumidor. Estes três dispositivos constitucionais são mencionados no artigo 1º do Código de Defesa do Consumidor.

Na Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, encontram-se os seguintes artigos e incisos que se referem ao consumidor:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXII – O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor.

.....  
Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar corretamente sobre:

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

.....  
Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:  
§ 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte:

VII - em relação às operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final localizado em outro Estado, adotar-se-á:

a) a alíquota interestadual, quando o destinatário for contribuinte do

imposto;

b) a alíquota interna, quando o destinatário não for contribuinte dele.

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

V – Defesa do consumidor;

.....  
 Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 4º A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.

.....  
**ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS**

Art. 48. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará o Código de Defesa do Consumidor.

.....  
 Brasília, 5 de outubro de 1988 (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL)”.  
 .....

De acordo com Nunes,

“Podemos perceber que os fundamentos da República Federativa do Brasil são de um regime capitalista, mas de um tipo definido pela Carta Magna. Esta, em seu art. 1º, diz que a República Federativa é formada com alguns fundamentos, dentre eles a cidadania, a dignidade da pessoa humana e, como elencados no inciso IV do art. 1º, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa” (2005, p. 6).

Nunes ainda ressalta que o fundamento da livre iniciativa na República Federativa do Brasil é visto como uma livre iniciativa ampla, total e irrestrita. Porém, segundo o autor, essa é uma “leitura errada e uma interpretação errônea do texto”, pois, “o inciso IV do art. 1º é composto de duas proposições ligadas por uma conjuntiva “e”: “os valores sociais do trabalho ‘e’ da livre iniciativa” (2005, p. 7).

Assim, segundo o autor, para interpretar o texto de forma adequada, basta a interpretação gramatical, pois, se as duas proposições estão ligadas pela conjunção aditiva “e”, são duas idéias que são lançadas:

“Trata-se dos valores sociais do trabalho “e” dos valores sociais da livre iniciativa. Logo, a interpretação somente pode ser que a República Federativa do Brasil está fundamentada nos valores sociais da livre iniciativa, isto é, quando se fala em regime capitalista brasileiro, a livre iniciativa sempre gera responsabilidade social. Ela não é ilimitada” (2005, p. 7).

Nesse sentido, afirma Nunes:

“Quando chegarmos ao art. 170 da Constituição Federal, que trata dos princípios gerais da atividade econômica, com seus nove princípios, esses elementos iniciais têm de ser levados em conta. O regime é capitalista, logo há livre iniciativa, ela é possível, e aquele que tem o patrimônio e/ou tem condições de adquirir crédito no mercado pode, caso queira, empreender algum negócio” (2005, p. 7).

#### **1.4 – Os Direitos básicos do consumidor**

Mazzilli (2002) lembra que na Resolução nº. 39/248, que contém as diretrizes de proteção ao consumidor, aprovada pela Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas – ONU (1985), foram apontadas as diretrizes de uma enérgica política de proteção aos consumidores, considerando que são legítimas as seguintes necessidades:

“a) proteção contra os riscos à sua saúde e à sua segurança; b) a promoção e a proteção dos seus interesses econômicos; c) o acesso a uma informação adequada, que lhes permita escolhas bem fundadas, conforme o desejo e as necessidades de cada um; d) sua educação; e) a possibilidade de efetiva indenização; f) a liberdade de constituir associações ou outras organizações pertinentes e a oportunidade para tais organizações de fazerem ouvir suas opiniões nos processos de adoção de decisões que aos consumidores interessem” (2002, p. 134).

Segundo Mazzilli, de acordo com essa resolução, os principais direitos dos consumidores podem ser assim enumerados:

- a) “direito ao consumo – acesso a bens e serviços básicos;
- b) direito à segurança – garantia contra produtos ou serviços que possam ser nocivos à vida ou à saúde;

- c) direito à escolha – opção entre vários produtos e serviços com qualidade satisfatória e preços competitivos;
- d) direito à informação – conhecimento dos dados indispensáveis sobre produtos ou serviços para uma decisão consciente;
- e) direito a serem ouvidos – os interesses dos consumidores devem ser levados em conta no planejamento e execução de políticas econômicas;
- f) direito à indenização – reparação financeira por danos causados por produtos ou serviços;
- g) direito à educação para o consumo – meios para os cidadãos exercitarem conscientemente sua função no mercado;
- h) direito a um meio ambiente saudável – a defesa do equilíbrio ecológico para melhorar a qualidade de vida presente e preservá-la para o futuro” (2002, p. 134-135).

Segundo o Código de Direito do Consumidor (CDC), em seu art. 6º, os direitos básicos do consumidor, e enumerados por Mazzilli, são os seguintes:

- a) “a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;
- b) a educação e a divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações;
- c) a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;
- d) a proteção contra a publicidade enganosa ou abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como sobre os riscos que apresentem;
- e) a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais, ou a sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas;
- f) a efetiva prevenção e a reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos;
- g) o acesso aos órgãos judiciários e administrativos, com vistas à prevenção ou à reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;
- h) a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação, ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiência;
- i) a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral” (2002, p. 138).

Vale lembrar que a lei faculta a qualquer consumidor ou entidade que o represente a possibilidade de requerer ao Ministério Público que ajuíze a competente ação para ser declarada ou nulidade de cláusula contratual que contrarie o disposto no CDC ou de qualquer forma não assegure o justo equilíbrio entre direitos e obrigações das partes (CDC, art. 51 § 4º, 1996, p. 51).

# DA AGÊNCIA GOIANA DE REGULAÇÃO, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

## 2.1 - Da Agência Goiana de Regulação (AGR)

Criada em novembro de 1999, pela Lei Estadual nº 13.550, a AGR visa resolver as dificuldades e indefinições em relação aos limites da competência do órgão fiscalizador, especialmente para estabelecer, dentro da legalidade e como forma de melhor atender ao interesse público regulado, regras que normatizem, sempre e quando necessário, a conduta dos agentes econômicos, delegados e usuários. E isso para que atuem ou sejam atendidos na área de suas atribuições, ao tempo em que correspondam a instrumento jurídico legítimo que permita uma ação dinâmica e eficiente no âmbito da competência legal (FIGUEIREDO apud JUSTEN FILHO, 2005).

As agências reguladoras, como tais instituídas, constituem fenômeno novo recente na vida administrativa brasileira. Isso porque várias autarquias tenham assumido, no passado e no presente, funções amplamente regulatórias sem causar espécie ou mesmo chamar a atenção para o caráter complexo e polivalente de suas atividades, em face da competência normativa do Executivo (IDEM, p. 10).

Essa competência, embora permeada pelas influências políticas inspiraram uma ou outra Carta Política, sempre se mantendo fiel aos limites impostos pelos poderes Executivo, Legislativo e ao Judiciário.

Interessante anotar a esse respeito, que embora as atribuições que integram a administração indireta do Estado tenham progressivamente sido ampliadas a partir das décadas de 30 e 40, elas cresceram muito na década de 70. Quanto às pessoas jurídicas de direito privado rotuladas de estatais, algumas poderosas e fortalecidas por substanciosos recursos financeiros (BNH, EMBRATEL, EMBRAER), somente as Autarquias, organizadas sob a forma de pessoas jurídicas de direito público, assumiram funções nitidamente regulatórias, característica fundamental e específica das atuais agências reguladoras (COLETÂNEA DE LEIS, AGR, 2005, p. 10).

## 2.2 – Agências regulatórias no Direito Brasileiro

As atuais agências regulatórias não inovaram no Direito Brasileiro quanto à atividade fiscalizadora, controladora e, no conjunto, regulatória de serviços públicos e atividades econômicas por órgãos dotados de maior ou menor grau de independência normativa. A mudança de orientação constitucional da atuação do Estado no campo econômico, privatização, desestatização e deslegalização é que determinou as transformações que levaram a implantação das atuais agências reguladoras.

Instituídas sob a forma de Autarquias especiais, as Agências possuem, conforme registro pacificado na doutrina, os seguintes traços marcantes, que são basicamente definidos na respectiva lei de criação:

“a) ampla autonomia técnica, administrativa e financeira, que as torne imunes às injunções político-partidárias, aos entraves burocráticos e à carência de verbas orçamentárias; b) competência para expedição de normas operacionais e de serviço, de forma a acompanhar o ritmo extraordinário do desenvolvimento tecnológico e de atendimento das demandas populares; c) poder de aplicar sanções com rapidez, respondendo aos reclamos da população e exigências do serviço; d) capacidade para vincular a participação dos usuários ao controle e fiscalização dos serviços” (COLETÂNEA DE LEIS – AGR, 2005, p. 10-11).

As características acima citadas estão fundamentadas em dois pilares fundamentais: a estabilidade dos administradores e o poder normativo.

Para Justen Filho (2005, p. 51), embora o fenômeno das agências não seja novo e o surgimento das mesmas (nos Estados Unidos) remonte ao século XIX, foi somente no ano de 1995 que elas chegaram ao Brasil, por meio da Promulgação das Emendas Constitucionais número 08 e 09 de 1995.

Essas Emendas instituíram modificações no regime dos serviços públicos de telecomunicações, energia elétrica, saneamento, transportes, a quebra do monopólio estatal do petróleo, prevendo a criação de órgãos reguladores, representaram os primeiros passos no sentido das profundas transformações que se seguiriam em direção à privatização, desestatização e deslegalização.

Surgiu daí as primeiras Agências Reguladoras modernas, concebidas e legalmente instituídas com a finalidade de exercer funções de regulação e fiscalização de atividades econômicas e serviços públicos, privatizados ou não.

No plano federal foram instituídas: a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), pela Lei n. 9.427/02, seguindo-se a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), pela Lei n. 9.472/97, e a Agência Nacional do Petróleo (ANP), pela Lei n. 9.478/97, bem como as demais agências reguladoras da administração federal.

Criadas essas agências, descentralizou-se a administração pública e colocou-se à disposição do Poder Público um valioso instrumental jurídico operacional no campo da regulação de serviços públicos. Principalmente, os estudiosos do Direito Administrativo no sentido de definir o regime de seu pessoal, a titulação jurídica de seus dirigentes e a natureza e, sobretudo, os limites de seu poder normativo (JUSTEN FILHO, 2005, p. 353).

### **2.3 - O poder normativo das agências reguladoras**

Nas atribuições conferidas a cada uma das agências instituídas, no âmbito de suas respectivas funções, mesmo quando concentradas em área específica da atuação estatal, está presente a razão pela qual o Poder Público criador procurou cercá-las de instrumentos legais e garantias jurídicas para que possam prestar e regular com eficiência os serviços públicos que lhes são delegados: controle e fiscalização dos serviços.

O conceito de regulação vem despertando perplexidade, já que este significa estabelecer regras, independentemente de quem as dite, seja o Legislativo ou o Executivo, ainda que por meio de órgãos da Administração direta ou entidade da Administração indireta.

A competência legal atribuída às Agências Reguladoras exigem, no dia-a-dia da prática administrativa, o exercício concreto de todas as modalidades disciplinadoras cometidas ao Poder Público, sejam fiscalizatórias ou regulatórias.

Sem entrar na questão do choque de competências das Agências Reguladoras ante o Poder Legislativo e Executivo, fica evidente que seu poder de normatizar não choca com os interesses dos demais poderes.



Os pontos fundamentais cabíveis às Agências Reguladoras são:

“a) as agências reguladoras são órgãos integrantes da estrutura da administração indireta do Poder Executivo dotados de independência e efetiva autonomia administrativa; b) para o eficiente desempenho das atribuições que recebem a partir da lei de criação, possuem funções fiscalizadoras, controladoras, normativas, possuindo ainda competência para a aplicação de penalidades e composição de conflitos nas respectivas áreas de atuação; c) os marcos regulatórios que orientam o poder normativo dessas entidades são estabelecidos inicialmente na lei específica de criação das mesmas sob a forma de Autarquia especial, no momento em que lhes define as finalidades e a área de competência; d) quando a lei de criação for genérica, referindo-se a padrões referenciais dos quais resulta uma ampla faixa discricionária de atuação, a função normativa, como as demais funções fundamentais, imposição de penalidades e composição de conflitos, serão norteadas pela interpretação sistemática e integradora da moldura legislativa (marco regulatório), com os princípios jurídicos e valores vitoriosos do sistema jurídico” (COLETÂNEA DE LEIS – AGR, 2005, p. 16).

## **2.4 - Agência Goiana de Regulação, controle e fiscalização de serviços públicos**

A Agência Goiana de Regulação e Fiscalização de Serviços Públicos (AGR) foi criada pela Lei n. 13.550/99, que modificou a organização administrativa do Poder Executivo estadual.

Na esteira de uma reforma administrativa inovou quanto a esse aspecto, acompanhando a moderna tendência de confiar a essas entidades funções até então desempenhadas de modo ineficiente ou insatisfatório pelos instrumentos tradicionais de ação do Poder Público.

O art. 6º, inciso VI, da supracitada lei, confere autonomia administrativa, financeira e patrimonial à Agência sob forma de autarquia, determinando que a AGR absorvesse as atividades da Superintendência de Terminais e Transportes Rodoviários Intermunicipais, da extinta Secretaria de Transportes e Obras Públicas, e, conforme definido em Regulamento, da Empresa de Transporte Urbano do Estado de Goiás (TRANSURB).

Posteriormente, a Lei n. 13.569/99 dispôs especificamente sobre a AGR, reafirmando, no art.1º, amplas competências regulatórias, de controle e fiscalização, estipulando que:

“A AGR autarquia sob regime especial, dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, revestida de poder de polícia, com a finalidade de regular, controlar e fiscalizar a prestação de serviços públicos de competência do Estado de Goiás, cuja exploração tenha sido delegada a terceiros, entidade pública ou privada, através de lei, concessão, permissão ou autorização, reger-se-á por esta lei, n.º 13.569/99” (LEI 13.526/99).

Esse artigo da lei que regulamenta a AGR já definem sua competência para regular, controlar e fiscalizar os serviços públicos de competência do Estado de Goiás delegados a terceiros, aqueles que lhe forem delegados pela União ou Município, referindo-se ainda, no parágrafo 2º, do artigo 1º, aos bens e direitos relativos aos serviços, obras e atividades listados.

#### **2.4.1 - AGR e convênio de cooperação com a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)**

De acordo com a Coletânea de Leis da AGR (2005), a Agência Goiana de Regulação (AGR) foi credenciada para executar as atividades passíveis de descentralização pela Agência Federal, nos termos da Resolução ANEEL n. 296/1998, e da Norma de Organização ANEEL 003 anexa à Resolução n. 381/2001.

Dentre os objetivos de tal convênio, de atividades complementares vinculadas às atribuições da ANEEL, passíveis de descentralização, destacam-se:

- “I – fiscalização de serviços e instalações de energia elétrica, abrangendo os aspectos técnicos, comerciais e econômico-financeiros;
- II – acompanhamento e contribuição para a formulação de padrões regionais de qualidade de serviços de energia elétrica;
- III – apuração e solução de queixas de consumidores e dos agentes setoriais, nos termos das normas, dos regulamentos e dispositivos contratuais desde que esgotadas todas as tentativas de acordo pelas partes em conflito;

- X – realização de campanhas educativas dirigidas aos consumidores e à sociedade em geral, bem como aos agentes setoriais, sobre as políticas, diretrizes e os regulamentos do setor de energia elétrica;
- XI – aplicação de penalidades de advertência e de multa, nos termos da Resolução ANEEL n. 318, de 11 de outubro de 1998;
- XIII - realização de pesquisas de satisfação” (COLETÂNEA DE LEIS – AGR, 2005, p. 236).

Pode-se observar que a AGR deverá exercer de forma plena as atividades descentralizadas mediante o convênio estabelecido com a ANEEL. Nesse sentido, ela é o instrumento pelo qual os consumidores terão acesso para eventuais reclamações, sugestões ou até mesmo solicitações sobre a questão da energia elétrica.

#### **2.4.2 - AGR e o abastecimento de água e esgotamento sanitário**

A Lei nº. 14.939, de 15 de setembro de 2004, institui o Marco Regulatório de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário, e cria o Conselho Estadual de Saneamento (CESAN), além de dar outras providências.

No art. 3º desta lei, afirma-se, no Parágrafo Único, que “A Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos (AGR) e as entidades reguladoras e fiscalizadoras criadas no âmbito municipal tem competência para aplicar o presente Marco Regulatório”.

E, no art. 4º, destaca-se que o abastecimento de água é essencial para o ser humano:

“I- abastecimento de água: captação, adução, tratamento, reservação e distribuição de água, prioritariamente para o consumo humano, a higiene doméstica dos locais de trabalho e dos de convivência social e, secundariamente, para o desenvolvimento de atividades sociais e econômicas” (LEI 14.939/2004).

No art. 5º, a Lei 14.939/2004, que institui o Marco Regulatório da Prestação de Serviços de Abastecimento de Água e Esgoto Sanitário, cria o Conselho Estadual de Saneamento – CESAN e dá outras providências, apresenta os princípios fundamentais do Marco Regulatório dos serviços de abastecimento de água e esgoto sanitário. Dentre esses

princípios, estão a universalidade, que é entendida como a garantia de oferta e de acesso aos serviços de abastecimento de água, mediante soluções eficazes e adequadas aos ecossistemas e às características locais e sem prejuízo do interesse coletivo mais amplo, em especial, os relativos à saúde pública. Esse artigo garante também a oferta e a prestação dos serviços, integralmente, com vistas à maximização dos resultados e à eficácia das ações.

No inciso art. 5º, III, está expresso a garantia da fruição em igual nível de qualidade, sem qualquer discriminação social ou restrição de caráter econômico e mediante a aplicação de instrumentos e mecanismos que promovam a inclusão e a justiça social.

Em geral, todos os incisos do art. 5º estão direcionados para a qualidade dos serviços e a garantia dos direitos desse serviço essencial para a vida dos indivíduos: o abastecimento de água.

Em relação à regulação e fiscalização dos serviços, o art. 16º da Lei 14.939/2004 deixa claro a função das entidades reguladoras e fiscalizadoras, inclusive, sobre a continuidade da prestação dos serviços e quanto ao tratamento dispensado aos usuários nas respostas a consultas e reclamações.

Os artigos 26º ao 32º tratam da qualidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, sendo que aqui também é mencionado a descontinuidade de tal serviço.

Já no art. 32, destaca-se que não é caracterizado como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após aviso prévio, quando esta for motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações. No art. 33, inciso XXIX, afirma-se que o prestador de serviços é obrigado a oferecer ao usuário, dentro do mês de vencimento, o mínimo de seis datas opcionais para a escolha dos dias de vencimento de seus débitos.

O art. 38 desta mesma norma afirma, nos incisos III, IV, V, VII e VIII, que são direitos dos prestadores de serviços:

“III – a proposta das tarifas máximas em conformidade com o estabelecido nesta Lei, condizente com o Plano de Gestão do Prestador, que atenda às metas requeridas pelo titular;

IV – cobrar tarifas pelos serviços prestados, nos termos estabelecidos nesta Lei e nos contratos e instrumentos jurídicos equivalentes, assim como outros preços previstos;

V – cobrar, além das tarifas, outros serviços e/ou procedimentos efetivamente prestados aos usuários;

VII – utilizar procedimentos jurídicos para o recebimento de débitos vencidos;

VIII – exigir do usuário a obrigatoriedade da ligação de água e/ou esgoto nos locais atendidos, conforme a legislação vigente” (LEI 14.939/2004).

Os artigos 46 ao 50 da lei supracitada estão diretamente ligados aos usuários, seus direitos e deveres em relação ao abastecimento de água e esgotamento sanitário<sup>7</sup>.

O art. 69, da referida lei, afirma que o descumprimento das disposições desta Lei, de seu regulamento e das normas complementares, constitui infração passível de aplicação de penalidades pela Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos - AGR ou por entidade municipal, no âmbito de suas respectivas competências.

---

<sup>7</sup> Art. 46 - O usuário dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário é toda pessoa, física ou jurídica, de natureza pública ou privada, que esteja em condições de receber o serviço.

Art. 47 Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos dos usuários:

I - receber serviço adequado, em especial quanto aos padrões de qualidade e níveis eficientes de custo;

II - ser atendido com cortesia, rapidez e eficiência;

III - receber do titular e do prestador as informações solicitadas sobre o serviço e sobre as providências requeridas para a defesa de interesses individuais ou coletivos;

IV - receber o manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela entidade reguladora e fiscalizadora;

V - ter amplo acesso às informações gerais sobre a prestação do serviço, incluindo qualidade, custos, ocorrências operacionais relevantes, investimentos realizados e outras informações, na forma e com a periodicidade definida pela entidade reguladora e fiscalizadora;

VI - obter o prévio conhecimento sobre as penalidades, interrupções ou suspensão dos serviços.

Art. 48 - Constituem obrigações dos usuários:

I - utilizar, de modo conveniente, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário que lhes for disponibilizado observando as normas e regulamentos e mantendo em condições adequadas de funcionamento todas as instalações internas do domicílio ou estabelecimento vinculadas aos serviços;

II - observar, no uso dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, os padrões de qualidade estabelecidos nas normas e regulamentos pertinentes, em especial quanto aos lançamentos nas redes de esgoto e de drenagem, e a disposição de resíduos sólidos no meio ambiente, responsabilizando-se por todo e qualquer dano causado ao sistema e ao ambiente;

III - dar conhecimento ao titular, ao prestador dos serviços ou à entidade reguladora e fiscalizadora de quaisquer fatos que possam afetar a prestação dos serviços;

IV - contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços;

V - pagar, dentro dos prazos, os valores referentes aos serviços que lhes forem prestados, bem como de outros serviços realizados pelo prestador.

Art. 49 - A utilização, pelo usuário que se encontre dentro da área atendida por rede pública de abastecimento, de fontes alternativas de água potável terá caráter de exceção e dependerá de autorização expressa do ente titular deste serviço e parecer prévio da entidade reguladora e fiscalizadora, atendendo à legislação específica.

Art. 50 - A utilização do serviço público de esgotamento sanitário é obrigatória para o usuário que se encontre na área atendida pelo mesmo, a partir de sua habilitação, vedadas alternativas, salvo autorização expressa do ente titular deste serviço, desde que não cause prejuízos aos usuários ou ao meio ambiente, devendo tal fato ser previamente comunicado aos entes reguladores e fiscalizadores (LEI 14.939/2004).

Assim, detectada a ocorrência de infração que possa dar ensejo à aplicação de penalidades, a entidade reguladora e fiscalizadora deverá notificar o infrator para que, no prazo indicado na notificação, apresente defesa prévia ou regularize a situação detectada (LEI 14.939/2004, art. 70).

Por fim, no art. 71, da mesma lei, afirma-se que “o ato de aplicação de sanções é privativo das entidades reguladoras e fiscalizadoras, assegurado o direito à ampla defesa e ao contraditório”.

De acordo com Justen Filho (2002), no Brasil, o desconhecimento sobre as características próprias da organização político-jurídica estrangeira pode conduzir à implantação de agências com configuração despropositada. Para o autor:

“A agência é uma forma de tornar o exercício das competências regulatórias estatais mais transparente e controlável por parte da sociedade, não o oposto. Não se pode admitir que o Executivo, para impedir a fiscalização sobre suas decisões, veicule-as por meio de agências, dotadas de autonomia semântica. A criação de agências destituídas de independência não produzirá maiores inovações em nossa ordem jurídica” (2002, p. 593).

Nesse sentido, segundo o autor, o modelo regulatório das agências somente se configurará como instrumento de evolução civilizatória na medida em que for acompanhado de decisões políticas e sociais claramente democráticas, orientadas a instaurar um regime de efetivo controle do exercício de poder, tanto quanto às instituições políticas ora existentes como no tocante às próprias agências que sejam criadas.

### 3. PRINCIPAIS SERVIÇOS BÁSICOS

#### 3.1 – Conceito

O conceito de serviço público no direito brasileiro tem como base o Sistema Constitucional. Ainda quando determinada atividade não estiver prevista expressamente como sendo serviço público, sua natureza jurídica será buscada no texto constitucional e confrontada com a mesma para que se averigúe se há ou não serviço público. É o serviço público campo próprio de atuação do Estado em que a intervenção de particulares é meramente acessória ou substitutiva e só se dá mediante condições muito específicas. O conceito de serviço público nasce justamente para determinar a separação entre direito público e privado, distinção esta que remonta à fase absolutista (CATÃO, 2002).

Os conceitos de serviço público estão assim disponibilizados:<sup>8</sup>

“1.Serviço público é toda a atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestados pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público - portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais - instituído pelo Estado em favor de interesses que houver definido como próprios no sistema normativo. (...) a noção de serviço público há de se compor necessariamente de dois elementos: um deles, que é seu substrato material, consiste na prestação de utilidade ou comodidade fruível diretamente pelos administrados; o outro, traço formal indispensável, que lhe dá justamente caráter de noção, consistente em um específico regime de Direito Público, isto é, numa unidade normativa (BANDEIRA DE MELLO, C. A. **Curso de direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 1999).

2.Serviço Público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado. Fora dessa generalidade não se pode indicar as atividades que constituem serviço público, porque variam de acordo com a exigência de cada povo e de cada época. Nem se pode dizer que são as atividades coletivas vitais que caracterizam os serviços públicos, porque ao lado destas existem outras, sabidamente dispensáveis pela comunidade, que são realizadas pelo Estado como serviço público. (MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 1999).

---

<sup>8</sup> Disponível em: <http://www.pr.gov.br/batebyte/edicoes/2002/bb123/conceito.htm>.. Acesso em: 19 set. 2007.

3. Serviço público é toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as atividades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público. (DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 11. ed. Atlas. São Paulo, 1999).

4. Saber quando e porque uma atividade é considerada serviço público remete ao plano da concepção política dominante, ao plano da concepção sobre o Estado e seu papel. É o plano da escolha política, que pode estar fixada na Constituição do país, na lei e na tradição. A Constituição pátria considera como serviços públicos p.ex.: o transporte coletivo, no art.30,V; serviços telefônicos, telegráficos, no art. 21, XI; energia elétrica, no art. 21,XIII. (...) Finalidades diversas levam a considerar certa atividade como serviço público, dentre as quais: retirar da especulação privada setores delicados; propiciar o benefício do serviço aos menos favorecidos; suprir carência da iniciativa privada; favorecer o progresso técnico. Em essência, serviço público significa prestações; são atividades que propiciam diretamente benefícios e bens, aos administrados, não se incluindo aí as de preparação de infra-estruturas (arquivo, arrecadação de tributos, p.ex.). Abrange prestações específicas para determinados indivíduos, p.ex. água, telefone e prestações genéricas, p.ex. iluminação pública, limpeza de ruas. No momento em que a atividade de prestação recebe a qualificação de serviço público, conseqüências advêm, em especial quanto ao regime jurídico, mesmo que fornecida por particulares (MEDAUER, O. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: RT, 1996).

5. Conceito "tradicional" de serviço público: "atividade da Administração Pública que tem por fim assegurar de modo permanente, contínuo e geral, a satisfação de necessidades essenciais ou secundárias da sociedade, assim por lei consideradas, e sob as condições impostas unilateralmente pela própria Administração". Conceito "contemporâneo" de serviço público: "as atividades pelas quais o Estado, direta ou indiretamente, promove ou assegura a satisfação de interesses públicos, assim por lei considerados, sob regime jurídico próprio a elas aplicável, ainda que não necessariamente de direito público (MOREIRA NETO, D. F. **Mutações do direito administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000)".

### 3.2 – Serviço público na Constituição Federal

Segundo Catão (2002), a Constituição Federal (CF) de 1988 nasceu com o intuito de prestar ao cidadão as utilidades que o mesmo precisa para viver dignamente, de forma a não depender apenas do mercado para prover suas necessidades. Assim, atribui diversas competências ao Estado brasileiro, obrigando a Administração Pública a desempenhar certas atividades que o Estado retira do comércio e da iniciativa particular e traz para si como uma competência, um dever – poder.



A Constituição Federal prescreve dois tipos de atividades, enunciando, no artigo 173, as atividades que são próprias dos particulares e que o Poder Público só pode intervir em casos específicos, e no artigo 175, define aquelas que cabe ao Poder Público, ou seja, a prestação daquelas atividades que são serviços públicos.

Para Catão (2002), quando o artigo 21 da CF prevê, *in verbis*, que "compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água", ele está prevendo uma atividade que, dada sua importância no momento político de elaboração da Constituição, foi tida como uma atividade primordial, necessária ao desenvolvimento da sociedade, indispensável à manutenção da dignidade da pessoa humana e, por isso, foi retirada do domínio dos particulares e foi entregue ao Estado, estando, o mesmo, obrigado a desempenhar esta atividade.

Atualmente, é indiscutível que se vive em uma economia predominantemente de serviços. No entanto, a insatisfação generalizada que se percebe nos serviços recebidos na área da saúde, saneamento, telefonia, educação e serviços legais dentre outros, revelam que a questão da qualidade está além da mera produção de bens de consumo, atingindo a área de serviços, hoje uma das que mais cresce no país.

Percebe-se um conflito em nível dos que prestam e dos que recebem serviços. Os clientes estão se tornando cada vez mais críticos e exigentes em relação aos serviços, formulando maiores expectativas de qualidade. Por outro lado, muitos prestadores de serviços ainda não estão completamente voltados para a importância da qualidade, estando, desta forma, despreparados para atender às demandas.

No setor público em que predomina a área de prestação de serviços básicos e essenciais à comunidade é cada vez maior a demanda da população, principalmente a mais carente, de baixa e média rendas, que não têm como optar por serviços oferecidos pelo setor privado. Nota-se uma grande insatisfação por parte da população quanto ao serviço oferecido pelo setor público, prova disso, são as inúmeras notícias que falam dessa má prestação de serviços, principalmente aquele relacionado ao atendimento público.

Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas, conforme conceitua a própria Lei.

O art. 175, parágrafo único, inciso IV da Constituição Federal de 1988 estabelece:

“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:

IV - a obrigação de manter serviço adequado”.

Quando o inciso IV, do art. 175 da Constituição Federal ressalta a obrigação de manutenção do serviço adequado por parte das prestadoras de serviços, destaca-se que para cumprir este artigo foi editada a Lei 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

No artigo 1º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, as concessões de serviços públicos e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do artigo 175 da Constituição Federal, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.

No art. 2º da mesma lei, incisos II a IV, considera-se:

“II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;

IV - permissão de serviço público: a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco” (1995, p. 1).

A lei deixa claro o direito do consumidor sobre a continuidade dos serviços públicos. Porém, percebe-se que, para o consumidor, é difícil reclamar sobre os serviços públicos, não

se sabendo a quem fazê-lo e, quando se consegue, não se tem resposta e as agências reguladoras não vem cumprindo, a contento, seu papel de fiscalização.

### **3.2 – Serviço público como direito básico (art. 6º, X, CDC/1990)**

Antes de se falar do direito básico do consumidor, que ganha destaque no art. 6º do Código de Defesa do Consumidor (CDC), é importante verificar o que é estabelecido neste direito em relação à política nacional das relações de consumo.

No art. 4º do CDC estabelece-se, *in verbis*:

“Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;

II - ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor:

a) por iniciativa direta;

b) por incentivos à criação e desenvolvimento de associações representativas;

c) pela presença do Estado no mercado de consumo;

d) pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho;

III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (artigo 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores;

IV - educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo;

V - incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo;

VI - coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo, inclusive a concorrência desleal e utilização indevida de inventos e criações industriais das marcas e nomes comerciais e signos distintivos, que possam causar prejuízos aos consumidores;

VII - racionalização e melhoria dos serviços públicos;

VIII - estudo constante das modificações do mercado de consumo” (1996, p. 2).

Observa-se, assim, que o objetivo deste artigo, em relação à política nacional das relações de consumo, é atender às necessidades dos consumidores, respeitando a sua dignidade, saúde e segurança, providenciando a melhoria de sua qualidade de vida.

Dentre os incisos supracitados do art. 4º, destaca-se o inciso VI, a saber:

VI - coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo, inclusive a concorrência desleal e utilização indevida de inventos e criações industriais das marcas e nomes comerciais e signos distintivos, que possam causar prejuízos aos consumidores (1996, p. 2).

Observa-se que este artigo consagra a ação governamental de coibição e repressão eficiente de todos os abusos no mercado de consumo, pois cada dia torna-se mais comum as relações contra o fornecedor pelos serviços prestados, sendo muitas vezes o consumidor surpreendido com o débito indevido em suas contas, recebendo a orientação de pagar para depois discutir, sobre pena de corte do fornecimento.

A Política Nacional de Relações de Consumo, prevista no artigo 4º do CDC, além de outros objetivos visa também o respeito da dignidade do consumidor. Essa política atende, dentre os seus princípios, à ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade; à harmonização dos interesses dos consumidores e fornecedores fundado na boa-fé e no equilíbrio das suas relações; à coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo; e à racionalização e melhoria dos serviços públicos.

Em relação ao art. 6º (CDC), ele está diretamente relacionado aos direitos dos consumidores aprovados pela Resolução 39/248, de 1985, da Assembleia Geral das Nações Unidas, que, nas Diretrizes para a proteção do consumidor, indica como direitos básicos em especial os itens: a) a proteção dos consumidores frente aos riscos para sua saúde e sua segurança; b) a promoção e a proteção dos interesses econômicos dos consumidores; c) o acesso dos consumidores a uma informação adequada que os permita fazer eleições bem fundadas conforme os desejos e necessidades de cada qual.

“Art. 6º - São direitos básicos do consumidor:

I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;

- II - a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações;
- III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;
- IV - a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços;
- V - a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas;
- VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;
- VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos, com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;
- VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;
- IX - (*Vetado.*)
- X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral” (1996, p. 3).

Destaca-se o inciso X, do referido artigo, que consigna que é direito básico do consumidor a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

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. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, dessas obrigações, estas empresas são compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados (artigo 22 do CDC).

O CDC não define quais são os serviços essenciais. A Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, a qual cabe exercer as competências estabelecidas nas Leis nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, 8.884, de 11 de junho de 1994, 9.008, de 21 de março de 1995, e 9.021, de 30 de março de 1995, expediu a Portaria nº 3, de 19 de março de 1999, admitindo (no item 3) como essencial o fornecimento de água, energia elétrica e telefonia. Desse modo, segundo o *caput* do artigo 22 do CDC, esses serviços devem ser contínuos, logo não admite suspensão no seu fornecimento.

O parágrafo 3º, do artigo 6º da Lei de Concessão e Permissão da Prestação de Serviços Públicos, de 13 de fevereiro de 1995, não caracteriza como descontinuidade do

serviço a sua interrupção, após o aviso prévio, quando por inadimplemento do usuário, considerando o interesse da coletividade. A saber:

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

§ 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.”<sup>9</sup>

Entretanto, a efetivação do corte de energia elétrica, água ou telefonia após a ameaça é incompatível com o artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, que determina que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. Portanto, essa não caracterização de descontinuidade do fornecimento desses serviços infringe esse dispositivo constitucional.

---

<sup>9</sup> LEI 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: <http://www.soleis.adv.br/>. Acesso em 18 nov. 2007.

#### 4. DA SUSPENSÃO DOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ENERGIA

O serviço de funcionamento de água é uma relação de consumo, considerando-se fornecedor a empresa de saneamento, SANEAGO, na forma do art.3º do Código de Defesa do Consumidor (CDC), *in verbis*:

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

§ 1º - Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.

§ 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” (1996, p. 1).

De acordo com o CDC, os usuários são consumidores na forma do art. 2º, parágrafo único da mesma norma.

“Art. 2º - Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produtos ou serviço como destinatário final.

Parágrafo único - Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo” (1996, p. 1).

Vale lembrar que a natureza jurídica da remuneração exigida pelo fornecimento da água aos usuários de tal serviço, não é taxa específica do gênero tributo, mas, sim, pagamento de um serviço. É preço de serviço que só aparece com a sua utilização, com tipificação diferente de taxa. No entanto, o Supremo Tribunal Federal tem admitido que a remuneração de serviços prestados por departamentos, companhia ou empresa de saneamento, constitui preço público e também consagrou legitimidade da interrupção do fornecimento de água por falta de pagamento da tarifa.

Nesse sentido, o serviço público é prestado mediante a remuneração de tarifas, sendo essa remuneração que sustenta a comunidade do serviço. Sem a cobrança de tarifas, o sistema de fornecimento de água não existe. Determinar a religação do fornecimento de água ao consumidor inadimplente impede à autoridade impetrada um óbice mortal à prestação dos serviços.

O contrato de prestação de serviços de fornecimento de água e esgoto, na verdade tem natureza de contrato de adesão, onde o usuário de serviço adere às cláusulas contratuais automaticamente, com a simples autorização do serviço. A relação jurídica entre a contratante e o contratado, pressupõe um contrato liberal, de cunho oneroso.

Porém, com o advento do Código do Consumidor, o art. 22 prescreveu um fator que favorece o consumidor, *in verbis*:

“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 - Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste Código” (1996, p. 8).

Assim, prescreve a obrigatoriedade dos órgãos públicos, por si ou empresas concessionárias ou permissionárias, de fornecer serviços adequados, seguros e contínuos. Desta forma, os órgãos públicos ou entidades paraestatais estão obrigados a fornecer os serviços essenciais como água e energia elétrica, desde que sejam pagos, dependendo disto a sua continuidade.

Gurjão (2001) lembra que o serviço de fornecimento de água é público e essencial subordinado ao princípio da continuidade, na forma do art. 22 do CDC, da mesma forma que o serviço de telefonia e energia elétrica. Para a autora, estando em caso, interesses individuais de determinado usuário, a oferta de serviço pode sofrer solução de continuidade, caso não estejam observadas as normas administrativas, porque a norma visa interesse da coletividade e não do indivíduo consumidor.

A água é um bem necessário para a sobrevivência do ser humano. É um direito natural a vida. A água é vida, portanto, o CDC se impõe nos seus art. 42 e 71, proibindo que a



cobrança do fornecedor de água possa interromper o serviço público essencial do usuário consumidor, *in verbis*:

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

Parágrafo único - O consumidor cobrado em quantia indevida tem direito à repetição do indébito, por valor igual ao dobro ao que pagou em excesso, acrescido de correção monetária e juros legais, salvo hipótese de engano justificável (1996, p. 13).

Art. 71 - Utilizar, na cobrança de dívidas, de ameaça, coação, constrangimento físico ou moral, afirmações falsas, incorretas ou enganosas ou de qualquer outro procedimento que exponha o consumidor, injustificadamente, a ridículo ou interfira com seu trabalho, descanso ou lazer:

Pena - Detenção de 3 (três) meses a 1 (um) ano e multa” (1996, p. 22).

É, portanto, o fornecimento de água serviço essencial, o que concede a qualquer ofendido pleitear a medida judicial a defesa do seu direito básico, para que seja observado o fornecimento de produtos e serviços (relação de consumo) a teor de art. 6º, incisos VI e X, *in verbis*:

“Art. 6º - São direitos básicos do consumidor:

VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;

X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral” (1996, p. 3).

O mesmo pode ser confirmado pelo artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor, já citado anteriormente no presente capítulo.

Observa-se que tal princípio proíbe o retrocesso, porque o art. 5º, inciso XXXII, da Constituição Federal prevê que, *in verbis*:

“XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado” (1988, p. 7).

Vale destacar que estas disposições estão protegidas pelo art.1º do CDC – “O presente Código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos dos artigos 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, da Constituição Federal, e artigo 48 de suas Disposições Transitórias” (1996, p. 1) – o que atende à política nacional de relação de consumo, cujo objetivo é o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria de sua qualidade de vida, bem como a transferência e harmonia de relações de consumo, art. 4º caput, do CDC, *in verbis*:

“Art. 4º - A Política Nacional de Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria de sua qualidade de vida, bem como a transferência e harmonia das relações de consumo (...)” (1996, p. 1).

Gurjão (2001) cita o jurista Marcos Maselle Gouveia que afirma que a defesa do consumidor é uma garantia fundamental prevista no art. 5º, inciso XXXII, bem como um princípio de relação econômica, previsto no art. 170, item V da CF/1988.

O direito do consumidor possui garantia fundamental na constituição e, a interrupção no fornecimento, além de causar uma lesão, afeta diretamente a sua dignidade e flagrante retrocesso ao direito do consumidor.

Assim, a prática abusiva do corte em casos de fornecimento de água, já que a água é de necessidade da população, de consumo imprescindível, não pode ser cortada sob nenhum propósito.

Vasconcelos (apud GURJÃO, 2001), comentando o art. 22 do CDC, assim se expressa:

"A segunda inovação importante é a determinação que os serviços essenciais - e só eles - devem ser contínuos, isto é, não podem ser interrompidos. Cria-se para o consumidor um direito à continuidade do serviço, podendo o consumidor postular em juízo que se condene a administração a fornecê-lo" (2001, p. 2).

O art. 5º, inciso XXXXV da Constituição Federal de 1988 reza, *in verbis*, que: "A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direita e, a ré está resguardada pelo Princípio da Isonomia para ingressar em juízo e cobrar o que lhe é devido".

Os serviços de energia elétrica são relações de consumo, considerado fornecedor a empresa de energia elétrica, na forma do art. 3º do CDC, e, os usuários são consumidores na forma do art. 2º e parágrafo único da norma consumerista, artigos já citados no início deste capítulo.

O serviço de energia é serviço público essencial, subordinado ao princípio da continuidade, na forma do art. 22 do Código do Consumidor, da mesma forma que o serviço de telefonia e água.

Conforme já visto, o art. 22 e seu parágrafo único do CDC enuncia, *in verbis*, que "Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais contínuos" (1996, p. 8).

A Portaria nº 03/99 da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (publicada em 19/03/99)<sup>10</sup>, Cláusula 3, reconheceu como serviço essencial o fornecimento de água, energia elétrica e telefonia e resolveu:

"Divulgar, em aditamento ao elenco do art. 51 da Lei nº 8.078/90, e do art. 22 do Decreto nº 2.181/97, as seguintes cláusulas que, dentre outras, são nulas de pleno direito:

3. Permitam ao fornecedor de serviço essencial (água, energia elétrica, telefonia) incluir na conta, sem autorização expressa do consumidor, a cobrança de outros serviços. Excetuam-se os casos em que a prestadora do serviço essencial informe e disponibilize gratuitamente ao consumidor a opção de bloqueio" (1999, p. 1).

Em se tratando do corte de energia causar constrangimento ao consumidor, Martins (2001) lembra que a Constituição Federal traz um dispositivo de proteção da honra da pessoa. E, o Código Penal aponta como crime o "ato de exacerbação no exercício arbitrário das próprias razões."

---

<sup>10</sup> Disponível em: [http://www.pr.gov.br/proconpr/port3\\_99.html](http://www.pr.gov.br/proconpr/port3_99.html). Acesso em: 14 out. 2007.

“Art. 345 - Fazer justiça pelas próprias mãos, para satisfazer pretensão, embora legítima, salvo quando a lei o permite:

Pena - detenção, de 15 (quinze) dias a 1 (um) mês, ou multa, além da pena correspondente à violência.

Parágrafo único - Se não há emprego de violência, somente se procede mediante queixa” (CÓDIGO PENAL, 1940, p. 95).

Gama (apud MARTINS, 2001, p. 4) assevera que era comum “submeter-se os devedores à execração pública ou constrangê-lo até pagarem os seus débitos; afirmando que certos credores se aproveitam dos mecanismos de cobrança, para aviltar as dignidades dos seus devedores.”

Para Martins (2001), o Código de Defesa do Consumidor veda a prática do constrangimento na cobrança de dívidas, determinando que o consumidor não pode ser submetido a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça e nem exposto a ridículo, pela cobrança de dívida.

Consagra o art. 42 do CDC, *in verbis*:

#### “SEÇÃO V

#### DA COBRANÇA DE DÍVIDAS

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

Parágrafo único - O consumidor cobrado em quantia indevida tem direito à repetição do indébito, por valor igual ao dobro ao que pagou em excesso, acrescido de correção monetária e juros legais, salvo hipótese de engano justificável” (1996, p. 13).

Além disso, a lei do Consumidor repudiou a cobrança vexatória a tal ponto de tipificar como criminosa a conduta que expõe o consumidor a constrangimento em razão de dívida, como pode ser observado no que é estabelecido no art. 71 do CDC:

Estabelece o art. 71 do CDC, *in verbis*:

“Art. 71 - Utilizar, na cobrança de dívidas, de ameaça, coação, constrangimento físico ou moral, afirmações falsas, incorretas ou enganosas ou de qualquer outro procedimento que exponha o consumidor,

injustificadamente, a ridículo ou interfira com seu trabalho, descanso ou lazer:

Pena - Detenção de 3 (três) meses a 1 (um) ano e multa” (1996, p. 22).

Em relação ao conceito de constrangimento, Gama (apud MARTINS) afirma:

“A nosso ver, o constrangimento de que fala o CDC é aquela imposição de situações que venham a atormentar o devedor, fazendo com que as agruras da cobrança que sofra se transformem em condenação adicional ou acessória” (2001, p. 4).

Segundo o mesmo autor, caberiam alguns questionamentos, tais como:

“Seria o caso de indagarmos: Será que a cobrança do fornecedor de energia elétrica que ameaça de interromper o serviço público essencial do usuário/consumidor inadimplente, não configura para o consumidor um constrangimento? Será que esta cobrança não dificulta o acesso a Justiça?” (2001, p. 4).

O que se ressalta é que o fornecimento de energia é serviço essencial, sendo que a sua interrupção acarreta o direito de o consumidor postular em juízo, buscando que se condene a administração a fornecê-la.

Para Martins (2001), importa assinalar que tal medida judicial tem em mira a defesa de um direito básico do consumidor, a ser observado, quando do fornecimento de produtos e serviços (relação de consumo), sendo novamente aqui destacados, *in verbis*:

“Art. 6 - São direitos básicos do consumidor:

VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;

X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral” (1996, p. 3-4).

“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 - Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a

cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste Código” (1996, p. 8).

Como visto no Capítulo 3 do presente trabalho, a Lei 8.987/95 foi editada para cumprir o previsto no inciso IV, do art. 175 da Constituição Federal, que a obrigação de manutenção do serviço adequado por parte das prestadoras de serviços.

Nesse contexto, o art. 4º da referida lei afirma, *in verbis*, que:

"As concessões, permissões e autorizações de exploração de serviços e instalações de energia elétrica e de aproveitamento energético dos cursos de água serão contratadas, prorrogadas ou outorgadas nos termos desta e da Lei nº 8.987/95, e das demais.”

Em se tratando especificamente da distribuição da energia elétrica, afirma o art. 23 da Lei nº 9.074/95, que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências:

“Na prorrogação das atuais concessões para distribuição de energia elétrica, o poder concedente diligenciará no sentido de compatibilizar as áreas concedidas às empresas distribuidoras com as áreas de atuação de cooperativas de eletrificação rural, examinando suas situações de fato como prestadoras de serviço público, visando enquadrar as cooperativas como permissionárias de serviços públicos de energia elétrica.

Parágrafo único. Constatado em processo administrativo, que a cooperativa exerce, em situação de fato ou com base em permissão anteriormente outorgada, atividade de comercialização de energia elétrica a público indistinto, localizado em sua área de atuação, é facultado ao poder concedente promover a regularização da permissão” (1995, p. 9).

E no art. 2º da Lei nº 9.427 de 26 de dezembro de 1997, que institui a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências, afirma-se, *in verbis*:

“Art. 2º A Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL tem por finalidade regular e fiscalizar a produção, transmissão, distribuição e

comercialização de energia elétrica, em conformidade com as políticas e diretrizes do governo federal” (1996, p. 1).

O art. 3º da mesma lei afirma o que compete especialmente à ANEEL, inciso IV,

“Celebrar e gerir os contratos de concessão ou de permissão de serviços públicos de energia elétrica, de concessão de uso de bem público, expedir as autorizações, bem como fiscalizar, diretamente ou mediante convênio com órgãos estaduais, as concessões e a prestação dos serviços de energia elétrica” (1996, p. 2).

No art. 3º do Anexo I do Decreto nº 2.335, de 6 de outubro de 1997, afirma-se que "a ANEEL orientará a execução de suas atividades finalísticas de forma a proporcionar condições favoráveis para que o desenvolvimento do mercado de energia elétrica ocorra com equilíbrio entre os agentes e em benefício da sociedade”, sendo que, no inciso V, fala-se da criação de ambiente para o setor de energia elétrica que incentive o investimento, de forma que os “concessionários, permissionários e autorizados tenham asseguradas a viabilidade econômica e financeira, nos termos do respectivo contrato”. E, o inciso VI trata da adoção de “medidas efetivas que assegurem a oferta de energia elétrica a áreas de renda e densidade de carga baixas, urbanas ou rurais, de forma a promover o desenvolvimento econômico e social e a redução das desigualdades regionais” (1997, p. 2-3).

No geral, cumpre observar que o Código de Defesa do Consumidor e todas as outras leis e decretos anteriormente citadas, oferecem proteção contra cláusulas abusivas impostas no fornecimento ou interrupção de produtos e serviços essenciais ao consumidor. Ele ofereceu aos brasileiros um poderoso instrumento de proteção nas relações de consumo. E, uma das novidades do sistema do CDC foi incluir pessoas jurídicas de direito público entre os fornecedores, porém, o regime a elas aplicado é ainda mais severo, exatamente porque se trata de serviço público, notadamente em relação aos essenciais, água e energia elétrica, por exemplo. Nesse sentido, como lembra o artigo 22 do referido código, o concessionário não pode, ao menos não imediatamente, suspender a prestação do serviço diante do inadimplemento do usuário, como decorrência do princípio da continuidade.

Nesse sentido, o artigo 42 do CDC destaca que, mesmo inadimplente o usuário, é ilegal o corte no fornecimento, sendo a concessionária, por vezes, compelida a parcelar os

débitos. Inclusive o meio de cobrança é censurado em prol dos usuários, como reza o referido artigo, *in verbis*: “Na cobrança de débitos, o consumidor inadimplente não será exposto a ridículo, nem será submetido a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça.”

Há que se observar que cabe ao consumidor buscar a informação devida para reconhecer que essas práticas, quando vão contra a boa-fé, sendo este o princípio que norteia o sistema, são qualificadas como abusivas, restando, assim, ao consumidor, apelar para o CDC, em busca da restituição do direito aos serviços essenciais como água e energia.



## CONCLUSÃO

Ao final do presente trabalho, observa-se que o Código de Defesa do Consumidor, mais do que um conjunto de normas, é um elenco de princípios que servem de instrumento de defesa e que garante o exercício da cidadania do brasileiro como destinatário final de um produto tido como bem de consumo ou do acesso aos serviços básicos essenciais protegidos pela lei.

A lei contempla como consumidor todo indivíduo que participa da relação de consumo com o papel de comprador de um produto ou usuário de serviço. Também contempla como consumidora de produtos e serviços a pessoa jurídica, cuja aquisição se insere no termo final dos quadros de um ciclo de produção e tendo em vista a atividade produtiva. Assim, ao tratar de pessoa jurídica como consumidora, percebe-se o desafio às construções doutrinárias sobre a proteção do consumidor, porque, a pessoa jurídica de pequeno ou grande porte, detém uma gama maior de informações e instruções do que a pessoa física.

Esse processo gera relações de consumo que por sua vez, produzem conseqüências no mundo jurídico, pressupondo dois pólos de interesses: consumidor - fornecedor e a coisa, objeto desses mesmos interesses, tal objeto consiste em produtos e serviços.

No setor público, os serviços prestados em obediência a uma tarifa, se incluem entre aqueles regulados pela lei de defesa do consumidor, inclusive o fornecimento de energia elétrica e de água, dentre outros, que podem ser prestados diretamente pelo poder público ou por concessionárias.

Ocorre, às vezes, que o consumidor interrompa o pagamento da taxa que lhe dá o direito aos serviços básicos essenciais, o que faz com que as fornecedoras suspendam o acesso a estes serviços, por exemplo, cortando a distribuição da água ou da luz, impedindo o consumidor de ter acesso a esses produtos.

Sabe-se que o cidadão brasileiro, em muitos casos, deixa de pagar a conta de eletricidade por causa da situação financeira em que vive, o que exige uma opção entre o colocar a comida em casa ou efetuar o pagamento da conta de luz. Nesse sentido, o Código de

Defesa do Consumidor garante a continuidade desses serviços, por considerá-los essenciais à sobrevivência humana.

Não obstante a este pensamento, a jurisprudência tem se posicionado ora favorecendo o consumidor, ora o fornecedor. Desse modo, o consumidor que não paga a conta de luz e de água tem o fornecimento suspenso pela distribuidora até efetuar o pagamento.

Foi possível perceber que há divisão doutrinária/jurisprudencial em relação a essa problemática: algumas contrárias à suspensão dos serviços básicos essenciais e outras alegando a questão do contrato entre o consumidor e a distribuidora dos serviços.

Porém, observa-se, também, que a Constituição Federal de 1988 e o Código de Defesa do Consumidor garantem a continuidade do serviço, como já visto ao longo do presente trabalho.

Chama-se a atenção para a necessidade de políticas nacionais, sem ferir os princípios constitucionais, que incentivassem maiores descontos para pessoas carentes, prorrogando a suspensão dos serviços por um tempo suficiente para o consumidor pleitear junto à distribuidora uma revisão da conta, tornando possível a discussão do valor devido. Além disso, o consumidor teria mais tempo para poder angariar fundos, visando quitar seu débito.

A suspensão dos serviços básicos essenciais em si, em razão da inadimplência do usuário, não caracteriza uma inconstitucionalidade. Assim, o que precisa ser analisado é a situação em que a suspensão é realizada, considerando que em determinados casos pode vir a ofender princípios da Constituição Federal de 1988, como o da continuidade, da proporcionalidade e o da razoabilidade, pois aí a suspensão ou o corte seria inconstitucional.

Considera-se, ainda, que sem os serviços básicos essenciais de água e luz os consumidores encontrarão maiores obstáculos para honrar seus compromissos junto às distribuidoras, impossibilitando-os de viverem de forma harmoniosa e decente.

Por fim, destaca-se que é indispensável que o consumidor seja educado para o consumo de produtos e utilização de serviços, de forma que aumente o seu nível de consciência e possa enfrentar as dificuldades do mercado. Assegurando-lhe a liberdade de escolha entre produtos e fornecimento de serviços, com qualidade satisfatória que atenda suas necessidades.

Ressalta-se que o direito à educação abrange a educação formal incluída nos currículos escolares, desde o ensino básico até o ensino médio de escolas públicas ou

privadas, constituindo verdadeiro instrumento de formação do indivíduo, e a informal, que deriva dos meios de comunicação social, bem como meios de comunicação em massa direcionada a um público geral ou específico no intuito de informar dos consumidores.

No Código de Defesa do Consumidor, o legislador buscou garantir ao consumidor conhecimentos mínimos acerca da utilização adequada de bens e serviços, de modo que possa seguramente optar, decidir e escolher, exercendo desta vez, o direito de liberdade de escolha que lhe permitam identificar o produto ou serviço que pretende ou deseja.

Reconhece-se que atualmente o consumidor brasileiro está legislativamente bem equipado, porém, o consumidor que recebe educação formal e informal estará apto a contratar com mais segurança com seu fornecedor equilibrando as relações.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Carlos Ferreira. **Os direitos dos consumidores**. Coimbra: Almeida, 1982.

CATÃO, Adrualdo de Lima. O serviço público no Direito brasileiro. Breves comentários acerca de sua natureza jurídica. **Jus Navigandi**, Teresina: ano 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2606>>. Acesso em: 19 set. 2007.

CÓDIGO DE MASSÚ: Lei 698. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/x/17/69/1769/>. Acesso em 17 nov. 2007.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 07 abr. 2007.

DERANI, Cristiane. Política Nacional das Relações de Consumo e o Código de Defesa do Consumidor. **Revista de Direito do Consumidor**. n. 29.

FACER. **Manual de Normas Técnicas para elaboração de trabalhos acadêmicos** – de acordo com as normas da ABNT/2002. Disponível em: <http://www.facer.edu.br/sitenovo/raiz/arquivos/biblioteca/normasmonografia1.pdf>. Acesso em 19 nov. 2007.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de Direitos do Consumidor**. São Paulo: Atlas, 1991. Disponível em: <http://www.direitonet.com.br/artigos/x/17/69/1769/>. Acesso em 20 set. 2007.

JUSTEN FILHO. **Coletânea de Leis – AGR**. Goiânia: 2002.

GOMES, Orlando. **Introdução ao direito civil**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

GURJÃO, Ruth do Couto. Ilegalidade de corte de fornecimento de água por falta de pagamento. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 52, nov. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/pecas/texto.asp?id=441>>. Acesso em: 20 set. 2007.

LEITE, Roberto Basilone. **Introdução ao Direito do Consumidor: os direitos do consumidor e a aplicação do código de defesa do consumidor**. São Paulo: Ltr, 2002.

LEI 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: <http://www.soleis.adv.br/>. Acesso em 18 nov. 2007.

MARTINS, Plínio Lacerda. O conceito de consumidor no direito comparado. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 49, fev. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=691>>. Acesso em: 14 set. 2007.

\_\_\_\_\_. Corte de energia elétrica por falta de pagamento. Prática abusiva. Código do Consumidor. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 49, fev. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=711>>. Acesso em: 14 Set. 2007.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p.133-149; 515-517.

NUNES, Rizatto. **Curso de Direito do Consumidor**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 1-117.

PEDRON, Flávio Barbosa Quinaud; CAFFARATE, Viviane Machado. Evolução histórica do Direito do Consumidor . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 41, maio 2000. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=687>. Acesso em: 17 nov. 2007.

PRUX, Oscar Ivan. **Responsabilidade Civil do Profissional Liberal no Código de Defesa do Consumidor**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

PORTARIA Nº 03/99 da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (publicada em 19/03/99). Disponível em: [http://www.pr.gov.br/proconpr/port3\\_99.html](http://www.pr.gov.br/proconpr/port3_99.html). Acesso em: 14 out. 2007.

SANTOS, Altamiro José dos. Direitos do Consumidor. **Revista do IAP**. Curitiba: Instituto dos Advogados do Paraná, 1987. n. 10.

SILVA JÚNIOR, Edson Pereira da. Não, justiça com as próprias mãos não. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 63, mar. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3874>>. Acesso em: 08 set. 2007.

SOUZA, Miriam de Almeida. **A Política legislativa do Consumidor no Direito Comparado**. Belo Horizonte: Edições Ciência Jurídica, 1996.

VOLPE FILHO, Clovis Alberto. A suspensão do fornecimento de energia elétrica por inadimplência do usuário: conflitos e soluções. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 63, mar. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3849>>. Acesso em: 17 nov. 2007.

**ANEXO A: PORTARIA Nº 3, DE 19 DE MARÇO DE 1999**

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO  
PORTARIA Nº 3, DE 19 DE MARÇO DE 1999

O Secretário de Direito Econômico do Ministério da Justiça, no uso de suas atribuições legais,

CONSIDERANDO que o elenco de Cláusulas Abusivas relativas ao fornecimento de produtos e serviços, constantes do art. 51 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, é de tipo aberto, exemplificativo, permitindo, desta forma a sua complementação;

CONSIDERANDO o disposto no artigo 56 do Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997, que regulamentou a Lei nº 8.078/90, e com o objetivo de orientar o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, notadamente para o fim de aplicação do disposto no inciso IV do art. 22 deste Decreto, bem assim promover a educação e a informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com a melhoria, transparência, harmonia, equilíbrio e boa-fé nas relações de consumo, e

CONSIDERANDO que decisões administrativas de diversos PROCONs, entendimentos dos Ministérios Públicos ou decisões judiciais pacificam como abusivas as cláusulas a seguir enumeradas, resolve:

Divulgar, em aditamento ao elenco do art. 51 da Lei nº 8.078/90, e do art. 22 do Decreto nº 2.181/97, as seguintes cláusulas que, dentre outras, são nulas de pleno direito:

1. Determinem aumentos de prestações nos contratos de planos e seguros de saúde, firmados anteriormente à Lei 9.656/98, por mudanças de faixas etárias sem previsão expressa e definida;
2. Imponham, em contratos de planos de saúde firmados anteriormente à Lei 9.656/98, limites ou restrições a procedimentos médicos (consultas, exames médicos, laboratoriais e internações hospitalares, UTI e similares) contrariando prescrição médica;
3. Permitam ao fornecedor de serviço essencial (água, energia elétrica, telefonia) incluir na conta, sem autorização expressa do consumidor, a cobrança de outros serviços. Excetuam-se os casos em que a prestadora do serviço essencial informe e disponibilize

- gratuitamente ao consumidor a opção de bloqueio prévio da cobrança ou utilização dos serviços de valor adicionado;
4. Estabeleçam prazos de carência para cancelamento do contrato de cartão de crédito;
  5. Imponham o pagamento antecipado referente a períodos superiores a 30 dias pela prestação de serviços educacionais ou similares;
  6. Estabeleçam, nos contratos de prestação de serviços educacionais, a vinculação à aquisição de outros produtos ou serviços;
  7. Estabeleçam que o consumidor reconheça que o contrato acompanhado do extrato demonstrativo da conta corrente bancária constituem título executivo extrajudicial, para os fins do artigo 585, II, do Código de Processo Civil;
  8. Estipulem o reconhecimento, pelo consumidor, de que os valores lançados no extrato da conta corrente ou na fatura do cartão de crédito constituem dívida líquida, certa e exigível;
  9. Estabeleçam a cobrança de juros capitalizados mensalmente;
  10. Imponham, em contratos de consórcios, o pagamento de percentual a título de taxa de administração futura, pelos consorciados desistentes ou excluídos;
  11. Estabeleçam, nos contratos de prestação de serviços educacionais e similares, multa moratória superior a 2% (dois por cento);
  12. Exijam a assinatura de duplicatas, letras de câmbio, notas promissórias ou quaisquer outros títulos de crédito em branco;
  13. Subtraíam ao consumidor, nos contratos de seguro, o recebimento de valor inferior ao contratado na apólice.
  14. Prevejam em contratos de arrendamento mercantil (leasing) a exigência, a título de indenização, do pagamento das parcelas vincendas, no caso de restituição do bem;
  15. Estabeleçam, em contrato de arrendamento mercantil (leasing), a exigência do pagamento antecipado do Valor Residual Garantido (VRG), sem previsão de devolução desse montante, corrigido monetariamente, se não exercida a opção de compra do bem.

RUY COUTINHO DO NASCIMENTO