

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA

FLÁVIO GABRIEL GUILARDUCCI CERQUEIRA

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA SUSPENSÃO DA PRESTAÇÃO
DE SERVIÇOS PÚBLICOS PELA INADIMPLÊNCIA DO USUÁRIO**

Juiz de Fora
2017

FLÁVIO GABRIEL GUILARDUCCI CERQUEIRA

**A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA SUSPENSÃO DA PRESTAÇÃO
DE SERVIÇOS PÚBLICOS PELA INADIMPLÊNCIA DO USUÁRIO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado a Universidade Federal de
Juiz de Fora, como parte das exigências
para a obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Juiz de Fora, 07 de junho de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Luciana Gaspar Melquiades (Orientadora)
Universidade Federal de Juiz de Fora

Profa. Dra. Elizabete Rosa de Mello
Universidade Federal de Juiz de Fora

Profa. Dra. Cláudia Maria Toledo da Silveira
Universidade Federal de Juiz de Fora

A (IN)CONSTITUCIONALIDADE DA SUSPENSÃO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS PELA INADIMPLÊNCIA DO USUÁRIO

THE (IN) CONSTITUTIONALITY OF THE SUSPENSION OF THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES BECAUSE OF THE DEFAULT OF THE USER

Resumo: O presente artigo enfrentou a problemática referente ao corte de serviço público por falta de pagamento, propondo reflexões sobre o inciso II do §3º do art. 6º da Lei n. 8.987 (BRASIL, 1995) com amparo na teoria Pós-positivista, especialmente nas vertentes desenvolvidas por Dworkin (2002) e Alexy (1988, 2007 e 2008). Para tanto, efetuou-se revisão da literatura disponível sobre o assunto bem com o levantamento da jurisprudência recente das cortes superiores sobre a problemática, quando se constatou a impropriedade de sua tratativa em juízo. A pesquisa permitiu novo enfoque teórico do problema a partir da constatação de que os serviços públicos são atividades que visam a promoção de direitos fundamentais e de que estes direitos, nas hipóteses de inadimplemento do usuário, colidem, de um lado, com o direito fundamental à propriedade da empresa prestadora do serviço mediante concessão, que é condição para a manutenção do serviço a longo prazo, e de outro, com os direitos fundamentais dos demais usuários, já que a ausência de custeio da atividade ameaça sua continuidade. Desta forma, foram formuladas propostas de resolução do impasse mediante a aplicação da máxima da proporcionalidade a partir da identificação de quatro situações de fato passíveis de ocorrência concreta, como a inadimplência por circunstâncias transitórias, a inadimplência por inviabilidade permanente de custeio de serviço, a inadimplência voluntária e a inadimplência de entidades públicas.

Palavras-chave: corte; serviço público; concessão; inadimplência; direitos fundamentais.

Abstract: *The present article faced the problematic regarding the cut of public service by lack of payment, proposing reflections on the item II of the paragraph 3 of article 6 of Law no. 8,987 (BRASIL, 1995) with support in Post-positivist theory, especially in the areas developed by Dworkin (2002) and Alexy (1988, 2007 and 2008). In order to do so, a broad review of the available literature on the subject was carried out, as well as a survey of the recent jurisprudence of the superior courts on the problematic, when it was verified the impropriety of its treatment in court. The research allowed a new theoretical approach to the problem, based on the fact that public services are activities that aim at the promotion of fundamental rights and that, in the event of user default, they collide with the fundamental right to property of the company that provides the service through concession, which is, in the long-term, a condition for the maintenance of the service itself, as well as the fundamental rights of other users, since the absence of costing of the activity threatens its continuity. In this way, proposals for resolving the impasse were formulated through the application of the maximum of proportionality based on the identification of four differentiated situations that could be concretized, such as default due to transient circumstances, default due to permanent non-availability of cost of service, voluntary default and default of public entities.*

Keywords: *cut; public service; concession; defaults; fundamental rights.*

Sumário: 1. Introdução. 2. A força normativa dos comandos constitucionais e os métodos para sua efetivação. 3. Concepção normativa, doutrinária e jurisprudencial sobre a

possibilidade de corte do serviço público. 3.1. O conceito de serviço público. 3.2. Concepções normativas e doutrinárias sobre o tema. 3.3. Concepções mais recentes dos Tribunais. 4. Análise do problema sob a ótica constitucional e sob o paradigma do Pós-Positivismo. 4.1. A situação do usuário que não paga por escolha pessoal. 4.2. O usuário que não paga por uma dificuldade financeira transitória. 4.3. O usuário que não paga por más condições financeiras permanentes. 4.4. A hipótese do ente público inadimplente. 5. Conclusão.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a constitucionalidade da suspensão indiscriminada da prestação de serviços públicos essenciais sob concessão por falta de pagamento. A hipótese que norteou a pesquisa foi a de que, tendo por base o Pós-positivismo e a normatividade dos princípios constitucionais, o art. 6º, §3º, inciso II da Lei nº 8.987 (BRASIL, 1995), que autoriza a suspensão da prestação de qualquer serviço público em caso de inadimplência, é inconstitucional, uma vez que apresenta apenas uma solução para todos os usuários em débito, desconsiderando as peculiaridades de cada caso e, especialmente, os direitos fundamentais do usuário atendidos por aquele serviço público.

Com lastro teórico no Pós-positivismo de Alexy (1988, 2007, 2008), que é comumente enquadrado nesse movimento, apesar de autointitular-se Não-positivista, e Dworkin (2002), buscou-se interpretar os princípios constitucionais incidentes no caso em análise, a fim de determinar qual a solução constitucionalmente válida para o problema apresentado. Como método para a interpretação e aplicação desses princípios foi utilizada a máxima da proporcionalidade, técnica desenvolvida por Alexy (2008) para objetivar o processo de sopesamento entre princípios colidentes.

Tendo como metodologia a revisão de literatura, a pesquisa confrontou com esse marco teórico a legislação vigente, a jurisprudência atual dos Tribunais Superiores (BRASIL) e a posição doutrinária predominante, sugerindo ao final uma leitura diferente das até então apresentadas, focada nas peculiaridades do caso concreto e nos deveres do Estado perante seus cidadãos. Quanto à doutrina, foram utilizadas obras bibliográficas de juristas renomados e artigos de menos renome, a fim de encontrar um panorama geral dos debates sobre o tema.

O trabalho tem especial importância dada a posição do Supremo Tribunal Federal sobre o tema. Todos os julgados desse Tribunal recusavam-se a analisar o mérito da demanda, apontando a matéria como de natureza puramente infraconstitucional. Tal entendimento é frontalmente contrário ao defendido nesse artigo, que propõe que a questão não pode ser resolvida sem uma discussão profunda sobre os direitos fundamentais que se confrontam no

caso concreto. A questão goza ainda de elevada relevância social, uma vez que os serviços públicos são os principais meios de promoção direta de direitos fundamentais.

Assim, a pretensão desse trabalho é reabrir a discussão do tema na seara constitucional a partir do entendimento de que, em um contexto capitalista, a existência de serviços públicos prestados sob a responsabilidade do Estado só se justifica com o objetivo de promover os direitos fundamentais de seus cidadãos. Ao se afastar essa correlação direta entre serviços públicos e direitos fundamentais, abre-se espaço para a relativização da obrigação do Estado de prestar tais serviços, transformando um dever constitucional atribuído ao Poder Público em uma mera escolha baseada em conveniência e oportunidade.

A fim de chegar à conclusão acerca da constitucionalidade ou inconstitucionalidade da suspensão indiscriminada do serviço público por falta de pagamento, será realizado um breve estudo sobre o referencial teórico adotado, seguida de uma apresentação das posições existentes na doutrina, na legislação e na jurisprudência. Após, será analisado o problema à luz do referencial teórico, chegando ao final à formulação de propostas de solução.

2 A FORÇA NORMATIVA DOS COMANDOS CONSTITUCIONAIS E OS MÉTODOS PARA SUA EFETIVAÇÃO

Como suporte teórico para a análise do problema apresentado, esta pesquisa valeu-se do Pós-Positivismo Jurídico, em especial das construções de Alexy (1988, 2007, 2008) e Dworkin (2002). Além disso, as ideias de Hesse (1991) tiveram papel central na concepção esposada acerca da força normativa da Constituição e seus limites.

O Pós-positivismo Jurídico surge a partir da segunda metade do século XX, como uma proposta teórico-filosófica que tinha o objetivo de dar uma resposta ao Positivismo Jurídico e ao papel legitimador que este exerceu nas ações dos regimes fascistas (BARROSO, 2007).

Esta corrente apresentava, como característica central, a crença de que era possível a criação de uma ciência jurídica que compartilhasse a objetividade e a neutralidade das ciências naturais. Essa busca da objetividade científica deu-se através da rígida separação entre Direito e Moral, em que Direito era sinônimo de norma, ato emanado do Estado de caráter imperativo e força coercitiva, cuja validade dependia apenas da obediências aos requisitos formais pré-estabelecidos (BARROSO, 2001). Dentro dessa lógica, o papel da

Constituição era predominantemente organizar a estrutura dos poderes e definir os requisitos formais para a criação das leis.

Nesse contexto, o Pós-positivismo surgiu para corrigir as falhas demonstradas pelo Positivismo, que referendava qualquer projeto político, inclusive os totalitários. Para isso, essa corrente reaproximou o Direito da Moral através da positivação de valores, que ganham normatividade, os princípios (BARROSO, 2001). A Constituição passou então a ocupar papel central no ordenamento e ter eficácia irradiante: suas normas e valores deveriam conformar toda a legislação infraconstitucional e orientar sua aplicação.

Porém, a aplicação dos princípios se dá de forma diversa das regras. Estas se aplicam na modalidade tudo ou nada, ou seja, caracterizada sua hipótese de incidência, ou ela é válida e produz seus efeitos, ou é inválida e não os produz. Aqueles, por sua vez, colidem constantemente no caso concreto, sem que seja necessário que um dos princípios colidentes seja declarado inválido. Isso porque seu papel no ordenamento não é o de estipular uma consequência jurídica definida para cada hipótese, mas sim fornecer uma razão em favor de determinada solução. Cabe ao intérprete, dessa forma, avaliar todos os princípios que interagem em determinado problema a fim de encontrar a solução que estes, conjuntamente, determinam (DWORKIN, 2002).

Assim, muitos dos filósofos do Pós-positivismo ocuparam-se em construir métodos para a resolução do conflito entre princípios, buscando dar racionalidade e segurança à tarefa do intérprete.

Alexy (2007, 2008) é um dos teóricos que se ocupa desta missão. Ele conceitua princípios como mandados de otimização, que são normas que devem ser realizadas na maior medida do possível dentro das possibilidades fáticas e jurídicas existentes (ALEXY, 2008). Estão, portanto, sujeitas a uma reserva do possível, no sentido de que limitam sua eficácia àquilo que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade (ALEXY, 2007). Suas colisões devem ser resolvidas através da máxima da proporcionalidade, segundo a qual o intérprete deve, utilizando-se da teoria da argumentação jurídica também desenvolvida pelo autor (ALEXY, 2008), seguir as regras do discurso racional para determinar se uma conduta está de acordo com o conjunto de princípios vigente. Para isso, tal conduta deve passar pelo crivo de três princípios: i) o da adequação, que exige a identificação da possibilidade de uma medida concretizar determinado princípio; ii) o da necessidade, que orienta a definição de qual conduta é a menos gravosa aos princípios com aquele conflitantes; iii) e o da proporcionalidade em sentido estrito, cujo objetivo é analisar se o benefício que a medida traz

à concretização de determinado princípio justifica a restrição que ela causa a outros (ALEXY, 2008, p. 116 a 120).

De forma semelhante, Dworkin (2002) sustenta que os princípios entram em conflito e interagem entre si, de modo que cada princípio relevante para um problema jurídico não forneça um comando fechado em favor de uma solução, mas apresenta um argumento jurídico para sua adoção. O dever do intérprete, que o autor compara ao de Hércules em virtude de sua dificuldade, é o de avaliar todos os princípios conflitantes e mensurar seu peso na situação concreta para chegar a uma decisão. Ao final dessa tarefa interpretativa, caberia ao juiz encontrar a única resposta correta, a única solução para o caso compatível com o ordenamento, permeado pelos valores da comunidade política em que este se insere.

Para Alexy (1988), no entanto, a ideia da única resposta correta é apenas um ideal regulativo, um norte para sua máxima da proporcionalidade. Ele pressupõe que esse ideal seja alcançado em alguns casos, mas não em todos, o que já justificaria sua busca por parte do intérprete. Sustenta ainda que as respostas encontradas com base nesse ideal, sob o crivo da argumentação jurídica racional, atendem às exigências da razão prática e, nesse sentido, devem ser consideradas ao menos relativamente corretas.

No presente trabalho, parte-se da leitura desses pensadores sobre os princípios constitucionais, reconhecendo seu caráter deontológico e axiológico. No entanto, dada a sua natureza de mandados de otimização, os princípios são comandos *prima facie*, e só criam deveres jurídicos definitivos após sua ponderação no caso concreto.

O conflito para o qual se pretende alcançar uma resposta consiste na possibilidade ou não da suspensão de serviços públicos essenciais em caso de inadimplência do usuário. Nesse caso, constata-se a colisão entre o direito do usuário de receber a prestação do serviço e ver satisfeito o direito fundamental a ele correlato e o direito da concessionária de receber aquilo que lhe é devido (ou de seus sócios, a depender da corrente adotada acerca da titularidade do direito fundamental em questão), protegido pelo direito à propriedade insculpido no *caput* e no inciso XXII do artigo 5º da Constituição (BRASIL, 1988). Além disso, como será exposto adiante, também insere-se nessa discussão o direito dos demais usuários de receber o serviço por um preço módico, protegido pelo §1º do artigo 6º da Lei nº 8.987 (BRASIL, 1995).

Para entender as origens desse problema e qual a relação entre os direitos fundamentais em conflito, fazem-se imprescindíveis os ensinamentos de Hesse (1991) acerca da força normativa da Constituição. Segundo esse autor, a cogência da Constituição é uma

dentre várias tendências que buscam conformar a realidade. Essa força é tão mais forte quanto mais a Constituição for coerente com a realidade fática e com aquilo que ele chama de estado espiritual de seu tempo, que seriam os ideais e valores preponderantes entre seus cidadãos.

No caso brasileiro, reconhece-se o dever de Estado de garantir à sua população o acesso, em condições de razoável igualdade, aos chamados direitos fundamentais. Buscando esse fim, a prestação de serviços públicos de qualidade e acessíveis a todos é um objetivo estabelecido pela Constituição (1988) que se adequa aos anseios da comunidade em que está inserida, o que garante o apoio e a defesa da consciência geral a essa norma.

No entanto, no plano fático, a força da Constituição (1988) para transformar esse projeto em realidade encontra uma série de barreiras. Entre elas pode-se citar a grande ineficiência ainda existente na administração pública brasileira, o patrimonialismo que ainda guia muitos de seus agentes e até mesmo o descomprometimento de muitos servidores públicos.

A maior dessas barreiras, porém, é o interesse daqueles que detêm o poder econômico e fazem-no valer para influenciar os rumos políticos do país.

A Constituição (BRASIL, 1988) é fruto da tensão existente entre os interesses da coletividade e os interesses do capital. Adequada aos ensinamentos de Hesse (1991), ela não nega a existência dessas forças em conflito nem adota exclusivamente posições de uma delas, pelo contrário, contempla ideias caras a ambas.

No entanto, essa posição conciliatória adotada por vezes gera contradições. Estas, por sua vez, exigem do legislador e do intérprete grande esforço na busca por dar efetividade a todas as disposições constitucionais. Uma dessas contradições tem papel central na discussão aqui proposta. Trata-se da possibilidade de prestação de serviço público por um particular por meio de concessões ou permissões. Ao admitir essa possibilidade, a Constituição (BRASIL, 1988) não só reconhece, em certos casos, a ineficiência do Estado em prestar diretamente esse serviço, mas principalmente atende aos interesses do capital ao criar aí uma nova fonte de lucro. Cria, no entanto, uma situação de claro conflito de interesses: a prestação de um serviço público, que deveria ter como objetivo único a satisfação de direitos fundamentais da coletividade, passa a ter que satisfazer os particulares que auferem lucro através daquela atividade.

Esse conflito é o cerne da questão aqui levantada. Quando se enseja a possibilidade de um serviço público ser prestado por um particular em busca de lucro, insere-se na dinâmica dessa prestação um interesse que é, na maioria das vezes, conflitante com o do

usuário, mas que também é legítimo e precisa ser atendido. Tanto o interesse do usuário quanto o da prestadora do serviço são tutelados por direitos fundamentais. Portanto, não há hierarquia ou ordem de preferência, *a priori*, que determine qual dos direitos deve ser privilegiado.

Nesse contexto, a pretensão desse trabalho é utilizar-se dos preceitos pós-positivistas, em especial os desenvolvidos por Alexy (2007), para enfrentar o problema da possibilidade da suspensão do fornecimento de serviços públicos essenciais no caso de usuários inadimplentes, estabelecendo parâmetros que ajudem a delimitar em que casos cada um dos direitos conflitantes deve prevalecer.

3 CONCEPÇÃO NORMATIVA, DOCTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL SOBRE A POSSIBILIDADE DE CORTE DO SERVIÇO PÚBLICO

Antes de iniciar a análise do estado atual das discussões sobre o tema, faz-se necessário tratar da definição de serviço público que servirá base para o raciocínio desenvolvido no trabalho, explicando sua coerência com o marco teórico delimitado.

3.1 O conceito de serviço público

O conceito mais coerente com o marco teórico utilizado, por reforçar a importância dos direitos fundamentais, é o de Justen Filho (2015, pág. 723):

Serviço público é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa privada, destinada a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob regime de direito público.

Como dito, esse conceito vincula diretamente o serviço público à satisfação de um direito fundamental, e destaca que o serviço não é suscetível de prestação adequada¹ pelas

¹ Prestação adequada, nesse caso, deve ser entendida como aquela que garante universalidade ao serviço e igualdade a seus usuários. Como será mais a frente discutido, os principais critérios aos quais a iniciativa privada não consegue atender e que justificam a tomada pelo Estado da titularidade do dever de prestar o serviço são a universalidade e a igualdade.

regras da livre iniciativa privada, o que impõe a adoção de um regime jurídico diferenciado e a participação do poder público como titular, direto ou indireto, do dever de prestar o serviço.

Essas características são centrais para o problema trabalhado. Isso porque é a vinculação do serviço público a direitos fundamentais que justifica a proteção do usuário mesmo em caso de inadimplência. Por sua vez, é a incapacidade da livre iniciativa privada de prestar o serviço de forma universal e a preços razoáveis que justifica a assunção pelo Estado da obrigação de fornecer o serviço e impõe sua intervenção para garantir a estabilidade econômico-financeira da atividade, sem a qual a prestação se faz inviável.

Di Pietro (2014, págs. 104, 105) critica o conceito apresentado exatamente nos pontos aos quais se deu destaque. Segundo a autora, nem todo serviço público está ligado à satisfação de direitos fundamentais nem é insuscetível de prestação através dos mecanismos da livre concorrência. Para fundamentar sua primeira objeção ela usa os exemplos da navegação aérea e dos portos; para a segunda, da saúde e da educação, em que a iniciativa privada convive com a prestação pública.

Mello (2009, pág. 665), de forma semelhante, não vincula os serviços públicos à satisfação de direitos fundamentais, mas ao “oferecimento de utilidade ou comodidade material” à sociedade em geral. Este autor entende, no entanto, que se tornam serviços públicos aquelas atividades que o Estado julga inconveniente relegar à livre iniciativa, o que o aproxima da ideia de Justen Filho (2015) nesse ponto.

Carvalho Filho (2011), por sua vez, destaca em sua definição que o serviço público é prestado “basicamente sobre o regime de direito público”, com o fim de satisfazer “necessidades essenciais ou secundárias da coletividade”. Também não há expressa menção a direitos fundamentais ou à inconveniência de relegar o serviço à iniciativa privada.

No entanto, as objeções de Di Pietro (2014) são plenamente refutáveis dentro do paradigma pós-positivista. Quanto à primeira, cabe à Constituição definir quais atividades são de interesse público e devem ser objeto de serviço público, tendo em vista sua importância para a concretização de direitos fundamentais, fim último da administração em um Estado Democrático de Direito. Assim, quando o ente público decide submeter determinada atividade ao regime jurídico do serviço público², está declarando que, a partir da sua leitura dos

² Com essa expressão, faz-se referência às disposições normativas atinentes ao serviço público, em especial a Lei nº 8.987 (BRASIL, 1995) e os ditames da Constituição (BRASIL, 1988). Trata-se da observância obrigatória dos princípios do serviço público: modicidade, igualdade, universalidade, etc.

comandos constitucionais, entende que aquela atividade é importante para a satisfação de algum direito fundamental.

Além disso, seus exemplos, não reforçam sua tese, ao revés, enfraquecem-na. Tanto o transporte aéreo quanto o marítimo são importantes meios de locomoção de pessoas e de produtos. Assim, tem importância crucial não só para a garantia do direito de ir e vir das pessoas, mas para a circulação de produtos e para a realização de negócios. Ou seja, tais atividades amparam uma série de direitos fundamentais.

A segunda objeção é ainda mais frágil. Os serviços públicos, em razão de sua vinculação a direitos fundamentais, possuem a pretensão de universalidade. Muitos serviços públicos são suscetíveis de prestação pela livre iniciativa privada, mas não de forma universal. Nesses casos, a interferência estatal justifica-se exatamente em razão da necessidade de garantir o acesso a esses serviços àqueles que não teriam condições de receber a prestação da iniciativa privada, que está sempre condicionada ao pagamento. O monopólio estatal não é característica inerente ao serviço público, devendo ocorrer apenas nos casos dos chamados monopólios naturais, onde a concorrência onera demasiadamente ou inviabiliza a atividade.

A educação e a saúde por ela citadas são exemplos perfeitos dessa situação: a iniciativa privada é capaz de atender apenas às necessidades da parcela da população que tem condições financeiras de arcar com seus preços. Assim, cabe ao poder público garantir aos demais cidadãos uma alternativa viável para a satisfação de seus direitos fundamentais.

Dessa forma, refutadas as críticas ao conceito de serviço público apresentado por Justen Filho (2015), seguirá este como base para o desenvolvimento do trabalho.

3.2 Concepções normativas e doutrinárias sobre o tema

Conforme será melhor explicitado no decorrer deste subcapítulo, ao tema são aplicáveis as Leis nº 8.987 (BRASIL, 1995) e nº 8.078 (BRASIL, 1990). A primeira é a lei específica que rege o serviço público. A segunda veicula o Código de Defesa do Consumidor, legislação que, conforme entendimento pacificado do Superior Tribunal de Justiça (BRASIL), é aplicável à relação entre usuário e concessionária de serviço público.

Porém, como será demonstrado adiante, PEREIRA (2009), faz a ressalva de que tal aplicação deve dar-se de forma subsidiária e apenas naquilo em que for compatível com a natureza pública do serviço prestado pela concessionária. A própria Lei nº 8.987 (BRASIL, 1995), no entanto, faz menção à Lei nº 8.078 (BRASIL, 1990) como fonte de direitos e

deveres dos usuários no *caput* de seu artigo 7º. Portanto, salvo algum caso de clara incompatibilidade com as especificidades do serviço público, há de se reconhecer a aplicabilidade da Lei nº 8.078 (BRASIL, 1990) ao serviço público, em especial suas normas que tratam especificamente do tema, como o artigo 22 e o inciso X do artigo 6º.

No entanto, o presente trabalho tem a pretensão de tratar a questão especialmente sob o enfoque constitucional do conflito entre os diversos direitos fundamentais envolvidos. Assim, a legislação infraconstitucional não limitará a argumentação desenvolvida, tendo importância principalmente para a determinação dos entendimentos atualmente consolidados.

Entrando na seara do entendimento doutrinário sobre a problemática em estudo, faz-se conveniente, inicialmente, trazer a distinção de Carvalho Filho (2011) acerca da exigibilidade de contraprestação do usuário para que lhe seja prestado o serviço. Destaca o autor que nem toda prestação estatal recebe uma contraprestação pecuniária, o que leva à distinção entre os serviços públicos *gratuitos* e os *remunerados*. Os primeiros são custeados pelas receitas do próprio Estado, provenientes de suas várias fontes de renda, em especial os impostos. Como exemplos, podem ser citados os serviços de assistência médica e educação. Já os segundos são custeados diretamente pelos usuários mediante o pagamento de taxa ou tarifa. São exemplos, respectivamente, a coleta de resíduos sólidos e o fornecimento de energia elétrica. Apenas a segunda categoria é objeto desse trabalho, uma vez que a primeira, em razão da ausência de contraprestação, não suscita o problema levantado.

Ao tratar da problemática da possibilidade de suspensão dos serviços em razão do inadimplemento, Carvalho Filho (2011) utiliza-se da distinção entre serviços remunerados por taxa e por tarifa. O autor baseia-se no inciso II do artigo 145 da Constituição (BRASIL, 1988) para defender que a distinção principal entre as duas espécies de remuneração está na obrigatoriedade do serviço. Se este é imposto ao administrado, será remunerado por taxa, como a coleta de lixo e a prevenção contra incêndios; se é facultativo, há de incidir a cobrança por tarifa, como nos casos do transporte urbano e da energia elétrica. Para ele, apenas nesse segundo caso é possível a suspensão dos serviços por inadimplemento, já que apenas aí o serviço é de livre utilização do consumidor.

Ademais, sendo a taxa uma espécie tributária, seu inadimplemento deve gerar a aplicação das medidas de cobrança afeitas ao Direito Tributário, como a inscrição em dívida ativa e o ajuizamento da ação de execução fiscal, não cabendo, a princípio, a suspensão do serviço.

Para Justen Filho (2015), a essencialidade dos serviços públicos e seu vínculo imediato com direitos fundamentais não determinam a gratuidade da prestação, mas devem conduzir a uma forma de custeio do serviço que leve em conta a capacidade econômica dos usuários. Assim, todos devem contribuir na medida de suas possibilidades e do benefício auferido pela prestação.

Defende o autor (JUSTEN FILHO, 2015) que o princípio da continuidade determina que a prestação do serviço público, via de regra, não pode ser suspensa. O §3º do artigo 6º da Lei nº 8.987 (BRASIL, 1995), porém, apresenta duas hipóteses excepcionais em que essa suspensão é permitida: nas hipóteses em que algum fator de ordem técnica ou de segurança justificar a paralisação; e no caso de inadimplemento do usuário.

Nesse segundo caso, a paralisação esbarra no problema do direito dos cidadãos carentes de recursos de receber a prestação, que é meio de satisfação de direitos fundamentais. Dessa forma, há de se garantir uma prestação mínima a esses usuários, cujo custo deve ser arcado diretamente pelo Estado ou pelos demais usuários através de compensação na tarifa, de acordo com a capacidade econômica de cada um. Isso deve se dar através do estabelecimento de requisitos para a percepção do benefício de renúncia à tarifa, com a previsão da forma de comprovação da carência e outros detalhes.

Uma vez definidos esses requisitos, os usuários que não os atendessem estariam obrigados ao pagamento da tarifa. Assim, não poderiam estes aproveitar-se do argumento da impossibilidade de suspensão em razão da essencialidade do serviço, uma vez que seu inadimplemento põe em risco o serviço público como um todo ao interferir na equação econômico-financeira que viabiliza sua prestação.

Nesses casos, portanto, surgiria para concessionária o direito de suspender o serviço em respeito ao princípio da isonomia e para evitar que se crie um incentivo ao inadimplemento generalizado.

Ainda segundo Justen Filho (2015), o Superior Tribunal de Justiça já pacificou o entendimento de que é possível a suspensão por inadimplemento, ainda que se trate de ente público. No entanto, devem ser preservadas as unidades públicas provedoras de necessidades inadiáveis, como os hospitais. Além disso, a suspensão só pode dar-se em razão de débitos recentes e não consolidados e está condicionada a notificação prévia.

Mello (2009), aproximando-se dessa visão, destaca que, dentro da realidade socioeconômica brasileira, o serviço público, para que atenda aos princípios da universalidade

e da modicidade, precisará muitas vezes ser subsidiado pelo poder público, já que grande parte da população encontra-se em estado de pobreza.

Este autor (MELLO, 2009) ressalta que a suspensão de serviço público é questão que atrai a normatividade constitucional, não podendo a discussão ater-se apenas às disposições da legislação ordinária. Há de se levar em conta os direitos do cidadão, assim como o princípio da dignidade humana. Para ele, no caso de serviços de essencialidade extrema, notória importância para a saúde pública ou essenciais à normalidade da vida atual, nem o Poder concedente nem a concessionária podem realizar o corte se o usuário demonstrar insuficiência de recursos. Nesses casos, a cobrança deveria ser feita pela via judicial e apenas o juiz, sopesando as circunstâncias, poderia determinar a suspensão do serviço.

Já Santos (2004), em artigo que trata do tema sob o enfoque do artigo 22 da Lei nº 8.078 (BRASIL, 1990), defende que o termo “contínuos” nele inserido é claro, determinando uma proibição ao corte dos serviços essenciais. Sustenta que essa medida é utilizada com forte viés coativo, no intuito de forçar o inadimplente ao pagamento, revestindo-se de abusividade. Seria, portanto, a ação de cobrança o meio adequado para buscar o adimplemento do usuário.

De forma semelhante, Pontello (2010), defende também a utilização da ação de cobrança como meio menos gravoso ao usuário e os artigos 22 e 42 da Lei nº 8.078 (BRASIL, 1990) como normas aplicáveis à espécie a sugerir a impossibilidade do corte. Porém, ante a previsão expressa da suspensão por inadimplemento constante do inciso II do §3º do art. 6º da Lei nº 8.987 (BRASIL, 1995), a necessidade de evitar o enriquecimento sem causa do usuário e a necessidade de manter-se o equilíbrio econômico-financeiro da atividade, reconhece ser possível o corte, desde que precedido de notificação, como dispõe o §3º do art. 6º da Lei nº 8.987 (BRASIL, 1995). Suscita ainda a possibilidade do Estado custear a prestação de serviços a pessoas carentes, fazendo referência à já citada ideia de Justen Filho (2015).

Pereira (2009), por sua vez, defende a aplicação subsidiária das disposições da Lei 8.078 (BRASIL, 1990) ao usuário de serviço público, limitada aos casos em que as disposições específicas forem omissas e a legislação consumerista não for contraditória com os princípios da relação de Direito Público. Isso porque a figura do usuário, afeita ao direito público, não se confunde com a do consumidor, enquanto agente da economia de mercado.

O autor (PEREIRA, 2009) ressalta o entendimento jurisprudencial consolidado sobre o tema, segundo o qual a suspensão dos serviços é possível, à luz do §3º do art. 6º da

Lei 8.987 (BRASIL, 1990), desde que precedida de notificação, referente a débitos atuais e mantido o fornecimento para as repartições públicas essenciais.

Em linha de pesquisa diversa, Ferreira (2010) faz um apanhado jurisprudencial sobre o tema, colacionando julgados do Superior Tribunal de Justiça e de Tribunais de segunda instância, nos quais constata a tendência de aceitar a suspensão dos serviços em razão do inadimplemento, desde que respeitados alguns casos excepcionais, como aqueles em que a medida pode atingir interesses da coletividade, por exemplo, impedindo a atuação de repartições públicas essenciais e casas de assistência social, ou quando a medida pode afetar de forma grave princípios fundamentais como o da dignidade humana, o direito à vida e à saúde.

Noda (2009) apresenta uma pesquisa quantitativa realizada através de busca no sistema de consulta de jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Sua conclusão é a de que, no caso de usuários privados, esse Tribunal aceitou a suspensão na maior parte das decisões, defendendo a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, a vedação ao enriquecimento sem causa e a necessidade de coibir o inadimplemento. Raciocínio semelhante é desenvolvido quando o Poder Público é o usuário inadimplente. O Tribunal entendeu que não se pode proteger o interesse coletivo estimulando a mora e o enriquecimento sem causa de uma das partes às custas do equilíbrio econômico-financeiro da atividade.

De todos os pontos debatidos pelos autores mencionados, os entendimentos de Mello (2009) e Justen Filho (2015) são os que mais se aproximam do foco deste trabalho, uma vez que reconhecem o viés constitucional da temática, reconhecendo como um problema a suspensão indiscriminada de serviços públicos por falta de pagamento. Os demais trabalhos focam suas discussões nas posições adotadas pelo Superior Tribunal de Justiça (BRASIL), tratando em especial da aplicabilidade da Lei 8.078 (BRASIL, 1990) à sistemática do serviço público.

3.3 Concepção mais recente dos Tribunais Superiores

Para traçar um perfil das decisões mais recentes dos Tribunais Superiores sobre o tema debatido, foi realizada pesquisa jurisprudencial em seu banco de dados virtual no dia 28 de outubro de 2016.

No endereço eletrônico do Superior Tribunal de Justiça (BRASIL), foram utilizadas as palavras-chave suspensão, fornecimento e serviço público, e delimitado o lapso temporal da busca entre 1º de janeiro de 2014 e 28 de outubro de 2016. Apenas acórdãos foram considerados, excluindo-se as decisões monocráticas.

Através dessa busca, foram encontrados 22 acórdãos, sendo 12 deles relevantes para a presente pesquisa. É possível concluir, a partir dessa análise, que as discussões sobre o tema encontram-se pacificadas neste órgão, já que não foram encontrados posicionamentos divergentes e todos os acórdãos citavam que as posições por eles sustentadas já eram consolidadas na casa.

A tese recorrente no Superior Tribunal de Justiça (BRASIL) é a de que a suspensão do serviço público só pode dar-se em razão de débitos recentes³. Segundo essa orientação, os débitos antigos devem ser cobrados por outros meios, como por exemplo a ação de cobrança. Essa tese adequa-se à concepção de que o corte é medida excepcional que se justifica apenas para manter a viabilidade econômica da atividade e para evitar que o usuário constantemente inadimplente siga recebendo o serviço sem por ele pagar. É importante para coibir o uso da suspensão como forma de coerção ao pagamento.

Como decorrência dessa tese, foram encontrados ainda julgados que consideravam ilegal o corte realizado em razão do não pagamento de multa imposta pela concessionária em razão, por exemplo de violação do hidrômetro ou do medidor de energia elétrica⁴.

Outro entendimento consolidado naquele Tribunal no sentido de que a Lei nº 8.078 (BRASIL, 1990) é aplicável à relação entre usuário e concessionária, que é tratada como relação de consumo⁵. Essa posição encontra divergência em parte da doutrina, como citado na seção anterior. Para alguns, a aplicação dessa lei deve ser subsidiária e dar-se apenas naquelas questões em que não for conflitante com o regime do serviço público, que tem natureza diversa da relação consumerista, de cunho privado. É compatível, no entanto, com o disposto no artigo 7º da Lei nº 8.987 (BRASIL, 1995).

A Corte ainda decidiu que o mandado de segurança é meio adequado para questionar o corte de serviço público, uma vez que se trata de ato delegado (BRASIL, 2014a)

³ Posição encontrada nos seguintes julgados: AgRg no REsp 1390384/PR; AgRg no AREsp 32052/RJ; AgRg no AREsp 752030/RJ; AgRg no AREsp 605044/SP; AgRg no REsp 1351546/MG; AgRg no AREsp 468064/RS.

⁴ Posição encontrada nos seguintes julgados: AgRg no AREsp 581826/RS; AgRg no REsp 1478948/RS; AgRg no AREsp 357553/PE; AgRg no AREsp 189780/SP.

⁵ Posição encontrada nos seguintes julgados: AgRg no AREsp 32052/RJ; AgRg no REsp 1351546/MG; AgRg no AREsp 468064/RS.

e que o corte em relação a pessoas jurídicas de direito público deve levar em conta o interesse da coletividade, sendo vedada sua ocorrência em repartições que prestam serviços essenciais. No caso decidido, tratava-se de uma escola pública (BRASIL, 2014b).

A busca no Supremo Tribunal Federal (BRASIL), porém, não foi tão frutífera. Utilizando os mesmos termos e o mesmo período na busca, foram encontrados apenas 7 acórdãos. Em um deles, foi negada a repercussão geral ao Recurso Extraordinário com Agravo nº 900968/BA, uma vez que a Corte entendeu que a questão está restrita ao âmbito infraconstitucional.

Nos demais, de forma semelhante, o mérito da questão não era discutido, seja pela impossibilidade de reexame fático da demanda (Súmula 279 do Supremo Tribunal Federal, BRASIL) ou porque o recurso tratava apenas de outras questões de cunho processual.

Para verificar se já houve algum posicionamento desse Tribunal sobre o tema, retirou-se o limite temporal da pesquisa. O resultado foram 29 acórdãos que também não adentravam o mérito da discussão, pelas mesmas razões já citadas anteriormente. O único a tratar da possibilidade de suspensão do serviço público em seu mérito foi o Recurso Extraordinário 85268/PR, julgado em 19/04/1977. Obviamente, seu posicionamento não é relevante para o presente trabalho, uma vez que nem sequer foi adotado sob a égide da Constituição atual (BRASIL, 1988).

Verifica-se, portanto, que o Supremo Tribunal Federal (BRASIL) trata o tema como uma questão infraconstitucional, não entendendo ser de sua alçada discuti-la. Tal entendimento é frontalmente contrário à tese sustentada neste trabalho, em que se considera que a suspensão dos serviços públicos por inadimplemento do usuário deve ser debatida sob o enfoque dos direitos fundamentais em conflito.

4 ANÁLISE DO PROBLEMA SOB A ÓTICA CONSTITUCIONAL E SOB O PARADIGMA DO PÓS-POSITIVISMO

A pretensão desta pesquisa é a de enfrentar a discussão doutrinária e jurisprudencial acima sob uma nova ótica, com enfoque nos princípios constitucionais em conflito.

Para isso, serão utilizados os parâmetros do método da ponderação. Como é sabido, esse método busca estabelecer condições de precedência de um princípio sobre outro nos casos em que se verifica um conflito. Isso quer dizer que se busca delimitar quais

situações fáticas específicas levariam à prevalência de determinado princípio, criando-se regras de aplicação a serem seguidas em todos os casos que apresentassem situações fáticas semelhantes.

O primeiro passo, no entanto, é identificar quais os princípios constitucionais ou direitos fundamentais que se encontram em conflito na problemática estudada. À primeira vista, parece claro que se encontram em oposição o direito fundamental do usuário inadimplente, direito este resguardado pelo serviço público, e o direito patrimonial da concessionária de receber aquilo que lhe é devido.

Porém, uma análise mais profunda das circunstâncias envolvidas permite concluir que esse conflito é apenas aparente. Na verdade, o conflito extrapola o âmbito dos interesses do usuário e da concessionária, opondo o direito do usuário inadimplente ao dos usuários adimplentes.

Isso porque, a longo prazo, a manutenção dos lucros acordados contratualmente é não só direito da concessionária, mas condição para a prestação do serviço. Dado o princípio da modicidade insculpido no §1º do art. 6º da Lei nº 8.987 (BRASIL, 1995), há de se concluir que, se respeitadas as disposições legais, a concessionária deve prestar o serviço obtendo o menor lucro apto a tornar conveniente o negócio. Dessa forma, o prejuízo causado pelos inadimplentes não pode ser suportado pela prestadora, que já deve trabalhar no limite da viabilidade do negócio.

Como consequência, eventuais prejuízos causados pela inadimplência dos usuários necessariamente serão repassados aos demais mediante aumento da tarifa, sob pena de inviabilização econômica da prestação do serviço e de se quebrar o equilíbrio econômico-financeiro da atividade, que é também protegido pela Lei nº 8.987 (BRASIL, 1995) em seu art. 9º.

Caso esse equilíbrio seja sistematicamente desrespeitado, os investidores certamente não se disponibilizarão a aplicar seu dinheiro na prestação de serviços públicos, o que inviabilizaria o modelo de concessões instituído pela Constituição.

Essa situação escancara a contradição criada por esse modelo: apesar de, em teoria, seu objetivo principal ser o atendimento mais eficiente e qualificado das necessidades da população, sendo o lucro da empresa apenas um interesse reflexo, secundário, percebe-se que na verdade a manutenção desse lucro torna-se condição indispensável para a continuidade da prestação, posto que imperativo para a atração de empresas privadas para esta espécie de

atividade. Portanto, a satisfação desse interesse é pressuposto para a satisfação do interesse principal, o que o torna basicamente insuscetível a relativização.

No entanto, a promoção dos direitos fundamentais ligados aos serviços públicos segue sendo a única justificativa para que o Estado assuma a responsabilidade sobre a prestação desses serviços, cuja importância e essencialidade são diretamente derivadas dos direitos fundamentais por eles promovidos. O ente público, porém, não é obrigado a prestá-los de forma gratuita e universal, primeiro em razão da previsão da cobrança de tarifas presente no inciso III do artigo 175 da Constituição (BRASIL, 1988), segundo em razão do princípio da reserva do possível, que é essencial para dar efetividade e adequar às limitações fáticas do país uma Constituição repleta de direitos sociais como a brasileira. De acordo com esse princípio, só é exigível do Estado aquilo que razoavelmente se possa esperar dele, respeitando suas limitações jurídicas e socioeconômicas.

Porém, essas razões não podem eximir o Estado de qualquer responsabilidade perante aqueles que se veem privados de certos serviços públicos por não possuírem recursos para custeá-lo.

Parte desses serviços atende a necessidades básicas dos cidadãos, sendo indispensáveis à proteção do chamado mínimo existencial, que é o núcleo fundamental do conjunto de direitos sociais que garantem um patamar básico de dignidade humana aos cidadãos. Dado o contexto socioeconômico brasileiro, deve-se entender como mínimo existencial os núcleos fundamentais dos direitos à saúde e à educação (MIRANDA et al., 2016). Esses direitos, ao contrário dos demais, criam ao Estado um dever jurídico à prestação independente da ponderação de suas condições fáticas e do interesse da coletividade (MIRANDA et al., 2016). Para estes casos, portanto, é impossível opor a reserva do possível para justificar a inércia estatal.

Por sua vez, para os serviços públicos não ligados diretamente ao mínimo existencial, subsiste para o Poder Público o dever de buscar, dentro de suas possibilidades fáticas, soluções capazes de garantir a prestação àqueles que se encontram impossibilitados de arcar com seus custos. A proposta desse trabalho é, reconhecendo esse dever do Estado, buscar as formas mais adequadas e viáveis para alcançar esse objetivo.

Nesse contexto, aparece como solução mais direta e simples restringir o poder da concessionária de suspender a prestação de serviço ao usuário inadimplente em determinados casos. No entanto, essa solução não é adequada, uma vez que traz uma série de consequências

negativas que podem levar à inviabilização do serviço como um todo ou onerar demasiada e injustamente os demais usuários.

Para que se entenda o alcance dessas consequências, deve-se levar em conta o ideal de uniformidade jurisprudencial. Dessa forma, deve-se considerar que decisões que impedissem o corte do serviço se tornariam regra para determinado contexto fático que seria previamente identificável. Assim, não se trata de impedir o corte em um caso específico, mas de identificar as consequências de se criar hipóteses nas quais o usuário estaria imune a essa medida e teria consciência disso.

Em primeiro lugar, é inegável que tal situação incentivaria a inadimplência daqueles usuários que se encontrassem nas situações de imunidade ao corte. Acrescente-se que isto implicaria obrigar a concessionária a continuar prestando um serviço de forma gratuita por tempo indeterminado, já que os meios judiciais de cobrança em grande parte dos casos não alcançariam o resultado desejado, tendo em vista que os usuários inadimplentes protegidos pela impossibilidade de suspensão seriam, possivelmente, pessoas com pouco ou nenhum patrimônio apto a satisfazer o crédito.

O corte na prestação é, portanto, um meio efetivo não só para que a concessionária receba o que lhe é devido, mas principalmente para que o inadimplente não continue indefinidamente a receber um serviço pelo qual não paga, enriquecendo-se ilícitamente às custas dos demais usuários. Em verdade, é essa a principal razão que justifica a possibilidade da suspensão do serviço público, e não seu viés coercitivo. Isso fica claro quando os tribunais pacificam o entendimento de que apenas dívidas atuais podem levar à aplicação dessa medida. Ou seja, se o usuário não mais está se locupletando de forma indevida, mas apenas possui uma dívida pretérita com a concessionária, deve o crédito ser cobrado pelas vias judiciais ordinárias, evitando-se assim a aplicação da suspensão com objetivo apenas coercitivo.

Para evitar essas consequências negativas, são necessárias medidas mais complexas e adequadas às especificidades de cada caso. A simples vedação ao corte do fornecimento do serviço não consiste, dentro do método da ponderação, uma medida necessária, uma vez que suas consequências negativas podem ser afastada a partir de medidas mais específicas que serão discutidas adiante.

Para isso, é preciso delimitar as especificidades presentes nas possíveis situações fáticas que ensejarão tratamentos diferenciados. Com esse objetivo, podem ser criadas quatro hipóteses nas quais a maioria das situações fáticas pode ser encaixada: i) o usuário privado

possui condições de pagar a tarifa mas não o faz por uma escolha pessoal; ii) o usuário privado não paga por uma situação de dificuldade financeira transitória; iii) o usuário privado não paga por permanentemente não ter condições de pagar; iv) o ente público inadimplente.

Cada uma dessas situações tem peculiaridades que demandarão soluções diversas, que passarão a ser discutidas detalhadamente nas seções seguintes.

4.1 A situação do usuário que não paga por escolha pessoal

Essa é a situação que apresenta a solução mais simplória e já contemplada pela legislação e pela jurisprudência.

O usuário que não paga mesmo tendo condições de fazê-lo não merece proteção jurídica, uma vez que essa atitude deve ser repudiada pelo ordenamento em respeito ao direito fundamental à propriedade que assiste à empresa prestadora do serviço e ao direito dos demais usuários de terem acesso ao serviço prestado pela concessionária. Para esse tipo de inadimplência, a suspensão do serviço é medida que se impõe, a fim de coibir o enriquecimento sem causa do usuário e punir sua má-fé.

Os direitos sociais, e conseqüentemente os serviços públicos que se prestam a dar-lhes efetividade, são fundados na solidariedade entre os membros da comunidade política que os institui. Sua existência baseia-se na crença de que dentro de uma comunidade política cada indivíduo deve, dentro de suas capacidades, contribuir para a criação de uma sociedade mais justa e solidária, objetivo da república previsto no inciso I do artigo 3º da Constituição (BRASIL, 1988).

Se um dos cidadãos descumpre sua obrigação de contribuir para a efetivação desses direitos mesmo tendo condições de fazê-lo, não pode exigir da sociedade a contraprestação que lhe seria devida, especialmente porque essa viria às custas do encarecimento do serviços para os demais usuários.

Além disso, a atitude desse usuário é repudiada por cláusulas gerais do Direito como o princípio da boa-fé objetiva⁶ e a vedação ao enriquecimento sem causa⁷. Não se pode

⁶ O princípio da boa-fé é uma cláusula geral de direito que busca garantir a lealdade e a confiança mútua nas relações sociais, em especial as contratuais. Em sua vertente objetiva, a ideia é de que os contratantes devam agir dentro de determinados padrões sociais de comportamento ético a fim de não frustrar as legítimas expectativas dos demais envolvidos no negócio jurídico (FARIAS; ROSENVALD, 2015). Apesar das especificidades do direito administrativo, essa cláusula geral pode ser facilmente aplicada na situação em comento, onde a legítima expectativa dos usuários adimplentes é de que os demais contribuam conforme suas capacidades para a manutenção do serviço público.

sobrepôr o direito desse usuário ao de todos os demais que regularmente pagam pelo serviço e que serão prejudicados por sua inadimplência.

Por tudo isso, a legislação atual e as construções jurisprudenciais pacificadas já parecem suficientes para regular essa situação. A suspensão da prestação dos serviços é medida que se impõe, desde que se trate de dívida atual, devendo as dívidas pretéritas ser alvo de cobrança pela via judicial, já que não mais interferem na viabilidade econômica do serviço.

Mesmo que se trate de um serviço público protegido pelo mínimo existencial, não subsiste para o Estado a obrigação de prestá-lo ao usuário inadimplente nessa hipótese. Isso porque a suspensão da prestação se dará por vontade do próprio destinatário, que estará abstendo-se deliberadamente de cumprir sua obrigação perante a coletividade, em prejuízo dos demais usuários. Para o reestabelecimento da proteção ao direito fundamental lesado, basta a atuação do próprio particular, que tem condições de cumprir o requisito necessário para o reestabelecimento do serviço, o pagamento da tarifa.

O maior problema, nesse caso, é identificar qual usuário se enquadra nessa situação e não nas demais, o que nem sempre é simples. Esse problema será melhor trabalhado nas seções seguintes, quando se discutirá qual a melhor forma de demonstrar que o cidadão se enquadra nas hipóteses que merecem proteção legal.

4.2 O usuário que não paga por uma dificuldade financeira transitória

Diferente da primeira hipótese, nessa o devedor não paga por uma situação alheia a sua vontade. Nesse caso, portanto, não estão presentes os elementos subjetivos do ato ilícito, quais sejam, o dolo ou a culpa⁸. Por algum evento negativo e transitório em sua vida, por exemplo uma doença ou a perda de um emprego, ele não mais reúne as condições necessárias para arcar com o sustento de sua família, vindo a ficar inadimplente com suas obrigações mais básicas, como pagar a tarifa dos serviços públicos essenciais.

Nesse ponto, é importante ressaltar que os serviços públicos essenciais devem ter prioridade dentro de um orçamento doméstico, uma vez que satisfazem necessidades básicas do ser humano. Não pode o usuário buscar proteção legal para seu inadimplemento quando,

⁷ Princípio positivado no artigo 884 do Código Civil (Lei nº 10.406, BRASIL, 2002)

⁸ O ato ilícito pode ser dolo ou culposo, conforme previsão do artigo 186 do Código Civil (Lei nº 10.406, BRASIL, 2002). Na hipótese discutida, o usuário não paga a conta por uma situação externa que o deixa financeiramente impossibilitado de fazê-la. Não podem restar configuradas, portanto, nem a vontade do usuário de locupletar-se às custas dos demais nem sua negligência de esquecer de pagar a conta quando tem condições de o fazer.

por exemplo, continua pagando normalmente as parcelas do financiamento do seu veículo ou acumula dinheiro em poupança para uma viagem de férias.

Do contrário, o Estado estaria permitindo que o usuário negligencie sua obrigação perante a coletividade de ajudar a custear um serviço público do qual ele continua a usufruir em benefício da manutenção de seu patrimônio privado. Novamente restaria configurado o enriquecimento sem causa do inadimplente, que deve ser repudiado.

Realizada essa ressalva, deve-se, então, tratar da situação daqueles que se enquadram na hipótese apresentada. Como mencionado anteriormente, seu inadimplemento não é decorrente de uma ação voluntária, mas de uma condição de incapacidade financeira transitória. Dessa forma, seu direito de receber a prestação do serviço subsiste, devendo ser compatibilizado com o direito dos usuários para que ambos sofram o menor prejuízo possível, nos termos da máxima da proporcionalidade e do método da ponderação.

Sob essa ótica, simplesmente impedir que a concessionária efetue a suspensão do fornecimento do serviço não parece a medida necessária, uma vez que essa atitude causa dano excessivo ao direito dos demais usuários, que teriam que arcar com uma tarifa constantemente mais alta para custear não só o contingente de pessoas que se enquadraria nessa hipótese e não possuiria bens passíveis de satisfazer a execução, mas também os custos gerados pelo crescimento do número de ações judiciais de cobrança.

Para buscar uma noção quanto à efetividade deste tipo de ação, pode-se ter por base a pesquisa Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal (IPEA, 2011). De acordo com esta, as execuções fiscais são exitosas, levando ao pagamento integral da dívida, em 33,9% dos casos, tendo um custo unitário médio de R\$ 4.685,00.

No caso da cobrança de créditos de concessionárias de serviços públicos, o sucesso tende a ser muito mais baixa, uma vez que estas não teriam a sua disposição os mecanismos da execução fiscal, devendo demandar através de uma ação de cobrança, na qual haveria todo um processo de conhecimento prévio à formação do título executivo.

Por tudo isso, a solução menos danosa ao equilíbrio econômico-financeiro da atividade seria obrigar a concessionária a financiar o débito do devedor de forma a possibilitar o pagamento de acordo com suas condições financeiras. Dessa forma, durante o período de dificuldade, o usuário pagaria uma tarifa reduzida ou até mesmo não pagaria nada, de acordo com suas possibilidades, sendo o valor remanescente financiado de acordo com a melhora de sua situação financeira. Assim, seria respeitada a capacidade econômica do contribuinte inadimplente, a prestação do serviço seria mantida e o prejuízo à coletividade seria mínimo.

Além disso, seria evitado o incentivo à burla da lei e a perda de efetividade do processo que poderiam ser causados caso simplesmente fosse proibida a suspensão nesses casos.

Por tudo isso, sob a ótica dos direitos fundamentais em conflito, essa é a medida que atende à máxima da proporcionalidade, uma vez que cumpre a função de resguardar o direito do usuário inadimplente (adequação), causa o menor prejuízo possível aos demais usuários (necessidade) e tem sua restrição ao direito destes justificado pela efetivação do direito daquele (proporcionalidade *stricto sensu*).

Para avaliar a situação econômica do devedor e definir as condições de financiamento mais adequadas, faz-se necessária a participação de um órgão estatal, distante dos interesses das partes envolvidas, a ser criado na estrutura administrativa da entidade responsável pela prestação do serviço público concedido. O Poder Judiciário não é o mais adequado para o exercício dessa função, em primeiro lugar por já estar sobrecarregado com as demandas já existentes, em segundo porque, via de regra, sua função no procedimento seria secundária, já que a principal atividade a ser realizada é a aferição das condições socioeconômicas do usuário para determinar se este faz jus ao benefício proposto. Tal atividade é prerrogativa do assistente social, nos termos do inciso XI do artigo 4º da Lei nº 8.662 (BRASIL, 1993)⁹.

Dessa forma, o ideal seria que fossem criados órgãos governamentais específicos para atender a essas demandas, com a participação de assistentes sociais no estudo de cada caso e na definição dos padrões para a identificação de usuários que se enquadram na hipótese aqui apresentada.

Quanto ao procedimento apto a dar efetividade a esses objetivos, este deveria ser iniciado com o requerimento da concessionária feito ao órgão governamental competente para que este autorizasse a suspensão do serviço público. Após, a agência notificaria o devedor, dando-lhe prazo para comprovar o adimplemento da obrigação ou uma das condições que justificasse a mora.

Nesse ponto, é importante ressaltar que deveria incumbir ao devedor o ônus de provar sua situação financeira difícil, uma vez que, em primeiro lugar, trata-se de fato modificativo do direito da concessionária de receber seu crédito e, em segundo, é o usuário a única parte com acesso aos meios necessários à comprovação de suas alegações. Dessa forma,

⁹ Art. 4º Constituem competências do Assistente Social:

(...)

IX - prestar assessoria e apoio aos movimentos sociais em matéria relacionada às políticas sociais, no exercício e na defesa dos direitos civis, políticos e sociais da coletividade;

deveriam ser utilizadas as regras de ônus da prova previstas no artigo 373 da Lei nº 13.105 (BRASIL, 2015), que se aplicam subsidiariamente ao processo administrativo, de acordo com o artigo 15 deste mesmo diploma legal.

Em caso de ausência de resposta do usuário, caberia à agência autorizar a suspensão do serviço.

Caso o inadimplente apresentasse resposta, justificando sua mora, caberia à concessionária responder, sendo-lhe dada a oportunidade de desconstruir seus argumentos. Posteriormente, caso necessárias, seriam produzidas provas, com posterior prolação de decisão a dar razão à concessionária ou a delimitar os termos do financiamento que deveria ser oferecido ao usuário.

A audiência de conciliação não é adequada a esse procedimento, uma vez que o financiamento do débito dentro dessa lógica não seria fruto de uma composição entre as partes, mas sim um direito do usuário que atender às condições para tal.

Todas as decisões administrativas tomadas nesse procedimento obrigatoriamente serão passíveis de rediscussão na esfera judicial, por força da garantia insculpida no inciso XXXV do artigo 5º da Constituição (BRASIL, 1988), ainda que sejam criadas instâncias recursais dentro da própria estrutura administrativa.

Além disso, a decisão que fixar os termos do financiamento deve ser sempre passível de revisão em razão de mudanças na situação financeira do usuário.

Por último, para dar maior celeridade a eventuais cobranças judiciais e efetividade às decisões da agência, há ainda a possibilidade de se dar a estas a força de títulos executivos extrajudiciais, de forma semelhante ao que ocorre com as certidões de dívida ativa. Dessa forma, ainda caberia ao devedor a defesa em juízo por meio de embargos à execução, mas a cobrança pela via judicial em caso de inadimplemento não dependeria mais de um processo judicial de conhecimento. Esse título executivo seria emitido caso o devedor descumprisse injustificadamente o financiamento ou caso restasse comprovado que ele não faz jus a esse financiamento.

4.3 O usuário que não paga por más condições financeiras permanentes

Assim como na hipótese anterior, nesse caso o usuário não tem condições de arcar com a tarifa associada ao serviço público por razões alheias à sua vontade. Nesse caso, porém, não se trata de evento passageiro que prejudicou suas condições financeiras, mas sim de um

indivíduo ou uma família de baixa renda que se encontra constantemente sem condições de custear o serviço.

Em razão dessa situação de dificuldade financeira constante, a solução apresentada para a hipótese anterior aqui não é adequada. Se não há perspectiva de melhora na situação econômica do usuário, o financiamento do valor da tarifa não é possível, pois, salvo uma mudança inesperada, este nunca será capaz de adimpli-lo.

Além disso, nesse caso se mostra ainda mais danosa aos demais usuários a simples medida de impedir que a concessionária realize o corte do serviço, obrigando-a a optar pela via da ação de cobrança. Aqui o usuário realmente não possui condições de arcar com a tarifa. Portanto, a via judicial jamais seria apta a satisfazer esse crédito, salvo novamente uma mudança inesperada em suas condições financeiras. Dessa forma, limitar a possibilidade do corte do serviço seria indiretamente obrigar os demais usuários a custear tanto o serviço do inadimplente quanto o processo judicial, além de fazê-lo estigmatizando o usuário de baixa renda como inadimplente, limitando até mesmo seu acesso a crédito e suas possibilidades de ascensão social. Novamente, dentro do método da ponderação, essa medida não atende ao requisito da necessidade, uma vez que é demasiadamente danosa aos demais direitos em conflito, inclusive do próprio usuário de baixa renda.

A medida necessária para garantir o acesso dessa categoria de usuário aos serviços públicos essenciais, e conseqüentemente permitir a efetivação dos direitos fundamentais a eles vinculados, da forma menos danosa possível aos direitos dos demais é a renúncia proporcional à tarifa que adeque a tarifa por eles devida à sua real condição econômica.

Tal medida mantém o equilíbrio econômico financeiro da atividade à medida que torna possível a previsão do valor a ser despendido com esse benefício. Para custeá-las, subsídios governamentais podem ser aliados ao aumento proporcional da tarifa dos demais usuários, sempre respeitando sua condição econômica, a fim de não inviabilizar seu acesso ao serviço.

Sob escólio do método da ponderação, trata-se de medida adequada, uma vez que atinge o objetivo de resguardar os direitos fundamentais dos cidadãos de baixa renda, que seguirão recebendo os serviços públicos essenciais. É necessária porque causa o menor impacto possível aos direitos dos demais usuários, já que o equilíbrio econômico-financeiro da atividade está mantido, o que assegura a continuidade dos serviços, e respeita-se a capacidade econômica dos demais usuários, a fim de não prejudicar seu acesso a tais serviços. Por último, a medida é proporcional em sentido estrito, uma vez que a proteção aos direitos

fundamentais de primeira necessidade dos cidadãos de baixa renda justifica os direitos dos demais cidadãos afetados pela oneração das tarifas ou pelo dispêndio de recursos públicos.

Como exemplo de subsídio dessa natureza já existente tem-se a Tarifa Social de Energia Elétrica, regulada pelas Leis nº 10.438 (BRASIL, 2002) e nº 12.212 (BRASIL, 2010). Essas leis preveem, além da universalização progressiva do serviço de energia elétrica, a concessão de descontos nas tarifas de acordo com o consumo dos usuários de baixa renda. Para receber o desconto, os usuários precisam atender a um dos seguintes requisitos: i) estar inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e possuir renda familiar *per capita* de até meio salário mínimo nacional; ou ii) ter entre os moradores da residência alguém que receba o benefício da prestação continuada da assistência social, que atende deficientes físicos e idosos nos termos da Lei nº 8.742 (BRASIL, 1993).

O custeio desses descontos se dá através de subsídios governamentais nos termos do artigo 13 da Lei nº 10.438 (BRASIL, 2002), com recursos provenientes de quotas anuais pagas pelos agentes comercializadores de energia conforme previsão do §1º do dispositivo mencionado.

Esse programa é um grande ponto de partida, devendo ser aprimorado e aplicado aos demais serviços públicos essenciais. Entre os pontos positivos do modelo estabelecido temos o subsídio governamental como forma de custeio, que desonera os demais usuários. Esta é a forma mais adequada de renúncia à tarifa, mas depende das condições financeiras de cada ente e de suas possibilidades de angariar recursos específicos para esse fim. Além disso, a utilização do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal permite aferir de forma razoavelmente precisa as condições financeiras do usuário a fim de determinar se este faz jus ao benefício. Por último, é também importante que este seja limitado a certa quantidade de uso do serviço a fim de evitar abusos.

Como ponto a ser aprimorado, tem-se em primeiro lugar a inexistência de uma categoria de renúncia total da tarifa. Há de se considerar que existem pessoas que não têm condições de pagar qualquer valor para ter acesso aos serviços básicos, mas seu direito de recebê-los é o mesmo dos demais.

Além disso, a classificação das faixas de desconto com base exclusivamente no consumo da residência é incapaz de delimitar adequadamente a capacidade econômica de cada família. No caso da energia elétrica, essa classificação é um pouco mais próxima da realidade uma vez que, via de regra, um maior gasto de energia denota o acesso a mais bens de consumo como geladeiras, televisões e etc. Essa especificidade, porém, não se aplica a

outros serviços essenciais como água e telefone. Outros fatores devem ser melhor considerados, como a renda *per capita* familiar e o número de moradores na residência, a ser elencados com o auxílio de um assistente social.

Dessa forma, esse modelo ainda não é suficiente para garantir o acesso universal aos serviços públicos mais básicos. No entanto, como já dito, é um grande ponto de partida. O Projeto de Lei nº 505 (BRASIL, 2013), em trâmite no Senado Federal, prevê a criação da Tarifa Social de Água e Esgoto, em moldes semelhantes ao da energia elétrica. No entanto, nos termos do seu art. 8º, o projeto prevê que os demais consumidores arquem com os custos desses descontos.

Conforme já proposto no item anterior, a criação de um órgão administrativo com competência para julgar os conflitos resultantes da aplicação desses descontos e isenções é uma boa maneira de dar a cada caso específico sua solução mais adequada.

4.4 A hipótese do ente público inadimplente

A situação do ente público inadimplente é diferente da dos particulares porque esse não possui direitos fundamentais a serem tutelados por meio dos serviços públicos essenciais. Sua função é apenas permitir o adequado exercício das funções públicas a fim de garantir aos particulares o gozo de seus direitos. Assim, o direito a ser protegido aqui não é o do Estado de receber a prestação do serviço público, mas sim o direito de seus cidadãos de continuar a usufruir dos serviços prestados pelo ente estatal.

Além disso, a inadimplência do Poder Público em uma despesa tão essencial é causada, via de regra, por má administração e descontrole fiscal. Isso porque, em tese, o ente público já prevê todos os anos em sua Lei Orçamentária a destinação de certo valor para a cobertura desse tipo de despesa, que, em razão de sua essencialidade, devem ter prioridade no momento de execução do orçamento. Diferente dos particulares, um ente público não pode ser tratado como hipossuficiente, uma vez que o Estado tem à sua disposição uma enorme gama de receitas.

Dessa forma, as medidas sugeridas nos casos anteriores não são adequadas aqui, pois apenas acabariam por estimular a má administração ou protelar o problema para um momento futuro, possivelmente em outras administrações. Não faz sentido que os demais usuários tenham que arcar com as despesas provenientes da prestação gratuita de serviço ao Estado quando já arcam com todos os tributos necessários ao seu funcionamento. Também

não é o financiamento da tarifa que resolverá o problema, pois pode estimular a inadimplência e gerar problemas para as administrações seguintes.

No entanto, o corte indiscriminado do fornecimento de serviços públicos essenciais como água, energia e telefone nas repartições públicas pode trazer enormes prejuízos à população, uma vez que o próprio Estado é prestador de uma série de serviços públicos essenciais, alguns afeitos até mesmo ao mínimo existencial, como saúde e educação. Assim, o corte pode levar à inviabilização da continuidade desses serviços, prejudicando todos os cidadãos que deles dependem.

Por tudo isso, a solução mais razoável para tratar essa hipótese de inadimplência é a já firmada pela jurisprudência: suspende-se o fornecimento do serviço público nas repartições públicas que não prestam serviços públicos essenciais. Com isso, evita-se o estímulo à inadimplência por parte do Estado ao mesmo tempo que não são causados prejuízos à população, que segue tendo acesso aos hospitais e escolas públicas.

Aplicando-se o método da ponderação para a medida proposta, tem-se que ela é adequada por ser capaz de proteger os direitos dos cidadãos de seguir tendo acesso aos serviços públicos essenciais prestados pelo ente estatal. É necessária por causar o menor dano possível aos direitos dos demais usuários dos serviços prestados pela concessionária, uma vez que o corte parcial dos serviços tem força coativa suficiente para forçar o ente público a arcar com seus compromissos e evitar a oneração das tarifas dos demais usuários. Por último, a intervenção é proporcional em sentido estrito, já que protege o direito à vida, à educação e à segurança dos cidadãos, direitos de primeira importância, ao mesmo tempo que tem baixo efeito negativo no direito dos usuários à modicidade da tarifa.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho discutiu a constitucionalidade do dispositivo legal que determina a suspensão do serviço público por falta de pagamento. A partir do marco teórico pós-positivista, segundo o qual os princípios constitucionais são dotados de normatividade e devem ser respeitados pela legislação infraconstitucional tanto quanto as regras, a hipótese levantada era a de que haveriam certos contextos fáticos onde a medida prevista no inciso II do §3º do artigo 6º da Lei nº 8.987 (BRASIL, 1995) deveria ser considerada inconstitucional e, portanto, não deveria ser aplicada.

Ao final da pesquisa, restou concluído que, apesar de confirmada a hipótese, simplesmente não aplicar a medida legal também não seria solução capaz de resguardar adequadamente os direitos fundamentais envolvidos. Utilizando-se o método da ponderação, chegou-se à conclusão de que nenhuma das duas medidas (simplesmente impedir ou permitir o corte dos serviços públicos prestados ao usuário inadimplente) atendia ao subprincípio da necessidade, uma vez que ambas causariam danos desnecessários aos direitos fundamentais que não gozassem de precedência no caso concreto.

Analisando as diferentes hipóteses de inadimplência, foram propostas soluções que respeitassem a máxima da proporcionalidade. Dentro do paradigma pós-positivista e da noção de princípios como mandados de otimização, essas medidas são as únicas que conciliam os direitos fundamentais em conflito de forma a maximizá-los, sendo portanto as únicas constitucionalmente adequadas.

O presente trabalho apresenta um avanço nas discussões sobre o tema ao tratar a questão da possibilidade do corte do serviço público sob a ótica da força normativa dos princípios constitucionais e do método da ponderação. Dessa forma, foi possível considerar as especificidades de cada situação para chegar a soluções constitucionalmente adequadas para cada hipótese apresentada. O trabalho busca ainda enfrentar a visão consolidada no Supremo Tribunal Federal (BRASIL) de que a questão da suspensão do serviço público não tem natureza constitucional, o que sob a ótica Pós-Positivista é falso, uma vez que o objetivo de todo serviço público é a promoção de direitos fundamentais, cuja matriz é, necessariamente, a Constituição.

No entanto, o trabalho não esgota o tema abordado, tendo a pretensão apenas de retomar a problemática da suspensão do serviço público em seu viés constitucional, enfoque de certa forma enfraquecidas pelo próprio posicionamento do Supremo Tribunal Federal (BRASIL).

6 REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. Sistema jurídico, princípios jurídicos y razón práctica. **Doxa**, n. 05, 1988.

_____. **Constitucionalismo Discursivo**. Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2007.

_____. **Teoria dos direitos fundamentais**. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo, Malheiros, 2008.

BARROSO, Luis Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro. **Revista EMERJ Online**, Rio de Janeiro, v.4, n. 15, 2001. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista15/revista15_11.pdf>. Acesso em 24 abr. 2017.

_____. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito (o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). In SOUZA Neto, Cláudio Pereira, SARMENTO, Daniel. **A constitucionalização do direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 203-249.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 25 abr. 2017.

_____. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 25 abr. 2017.

_____. **Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993**. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8662.htm>. Acesso em: 25 abr. 2017.

_____. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 25 abr. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão no Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1478948/RS**. Relator: HERMAN, Benjamin. Publicado no DJe de 20-03-2015. Disponível em <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/178708841/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1478948-rs-2014-0221828-2>>. Acesso em 25 abr. 2017.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão no Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1430018/CE**. Relator: MARTINS, Humberto. Publicado no DJe de 24-03-2015. Disponível em <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25004966/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1430018-ce-2014-0008390-0-stj?ref=juris-tabs>>. Acesso em 25 abr. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo, Atlas, 2014.

DWORKIN, Ronald. **Levando os Direitos a Sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil, vol. 4**. 5. ed. São Paulo, Atlas S.A., 2015.

FERREIRA, Rodrigo Emiliano. Serviços públicos essenciais: interrupção ou continuidade?. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 15, n. 2555, 30 jun. 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/15131>>. Acesso em: 10 out. 2016.

HESSE, Konrad. **A Força normativa da Constituição**. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal**. Base de dados. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_custounitario_justicafederal.pdf>. Acesso em 06 fev. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo, Ed. Malheiros Editores, 2009.

MIRANDA, Jorge et al. **Hermenêutica, Justiça Constitucional e Direitos Fundamentais**. Curitiba: Juruá, 2016. p. 821-834.

NODA, Daniela Mineko. Fatores de risco ao investimento privado em concessões de serviços públicos: análise da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. **Biblioteca Digital Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 7, nº 26, abr./jun. 2009. Disponível em: <<http://bdjur.tjdft.jus.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/2416/Fatores%20de%20risco%20ao%20investimento%20privado%20em%20concess%C3%B5es%20de%20servi%C3%A7os%20p%C3%BAblicos%20an%C3%A1lise%20da%20jurisprud%C3%Aancia%20do%20Superior%20Tribunal%20de%20Justi%C3%A7a.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 11 out. 2016.

PEREIRA, Cesar A. Guimarães. Direitos de usuários de serviços públicos. **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**, Curitiba, nº 34, dez. 2009, disponível em <<http://www.justen.com.br//informativo.php?ft&informativo=34&artigo=9367>>. Acesso em 11 out. 2016.

PONTELLO, Layla. O inadimplemento do contrato pelo usuário e a possibilidade de corte do serviço público. **Universidade Federal do Paraná**, Curitiba, 2010. Disponível em: <<http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/31403/M1288JU.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 10 out. 2016.

SANTOS, Tatiany dos. Serviços públicos concedidos. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 328, 31 maio 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/5247>>. Acesso em: 10 out. 2016.