

## (I)LEGALIDADE DO CORTE DO FORNECIMENTO DE SERVIÇOS ESSENCIAIS: BREVE ABORDAGEM SOB VÁRIOS ASPECTOS

Elmer Giuliano PORTALUPPI<sup>1</sup>  
Jefferson Fernandes NEGRI<sup>2</sup>

**RESUMO:** O presente trabalho científico procurará abordar questão atual e polêmica na doutrina e jurisprudência acerca da legalidade ou não do corte de fornecimento de serviços essenciais prestados por concessionárias de serviços públicos. Visa, pois, perquirir sob vários ramos do Direito, quais os argumentos jurídicos favoráveis e contrários à interrupção dos serviços essenciais em caso de inadimplemento do usuário.

**Palavras-chave:** Corte. Fornecimento. Serviços essenciais. Inadimplemento. Legalidade. Consumidor. Administrativo. Tributário.

### 1 INTRODUÇÃO

Muito relevante tem sido a contenda sobre a aplicação ou não do Código de Defesa do Consumidor (CDC) no que tange ao fornecimento de serviços essenciais, como energia elétrica, água, esgoto, coleta de lixo e outros. Isso porque a averiguação da incidência do CDC diz respeito à natureza jurídica da relação: trata-se de relação consumerista, encaixando-se as partes perfeitamente nos conceitos de consumidor (art. 2º) e fornecedor (art. 3º) trazidos pelo CDC?

---

<sup>1</sup> Advogado integrante do escritório do Escritório de Aplicação de Assuntos Jurídicos da Toledo de Presidente Prudente. Bacharel pela Faculdade de Direito da Instituição Toledo de Ensino de Presidente Prudente. Pós-graduando em Direito Empresarial e Tributário pela Instituição Toledo de Ensino de Presidente Prudente. E-mail: elmergiuliano@hotmail.com.

<sup>2</sup> Docente do Curso de Direito das Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo” de Presidente Prudente. Especialista em Direito Civil pela mesma faculdade. E-mail Jefferson\_negri@unitoledo.br.

No âmbito administrativo, a resposta a esta primeira indagação, por si só, não põe fim ao debate. Imprescindível aferir a natureza do serviço (que é prestado por meio de concessionárias): público ou privado?

Como se não bastasse, é preciso conhecer, no aspecto tributário, a natureza do pagamento efetuado em razão da prestação desse serviço: taxa ou tarifa?

Afinal, qual a base normativa em que se fundam as decisões autorizadoras do corte dos serviços prestados e também daquelas que argumentam a impossibilidade dessa via, para a satisfação da dívida.

Como se vê, a discussão tem alta relevância prática na medida em que o contrato de concessão de prestação de serviço público tem sido amplamente utilizado no Brasil, como solução extremamente viável para o Poder Público, que transfere a um particular a execução desses serviços.

O resultado dessa concessão é a exposição de milhares de cidadãos, na condição de usuários, à obrigação de um pagamento pela utilização desses serviços, cuja definição da natureza pode determinar ou não a autorização legal para corte no fornecimento, como meio de coerção à satisfação do débito.

O presente artigo, destarte, visa a focar o atual debate à luz da jurisprudência e da melhor doutrina, de modo a trazer à tona um pouco da dimensão que envolve o tema, sem pretensão alguma de exauri-lo.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

### **2.1 Continuidade dos Serviços**

Grande parte da jurisprudência e da doutrina tem defendido se tratar a relação concessionária/usuário de serviço público como de consumo, com fulcro no art.22, da Lei nº 8.078/90 (CDC), *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.

Outrossim, debruçam-se sobre o art. 42, do mesmo diploma, para impedir o corte no fornecimento do serviço, pois tal conduta configurar-se-ia uma forma de cobrança vexatória, de sorte que, consoante o art. 71, também do CDC, práticas como essa são inclusive tipificadas como crime.

Rezam os mencionados dispositivos:

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

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 ao ridículo ou interfira com seu trabalho, descanso ou lazer.

Fundamentação muito bem esclarecida, por sinal, no Recurso Especial nº 442.814/RS, transcrito na ementa abaixo:

**ADMINISTRATIVO. DIREITO DO CONSUMIDOR. AUSÊNCIA DE PAGAMENTO DE TARIFA DE ENERGIA ELÉTRICA. INTERRUÇÃO DO FORNECIMENTO. CORTE. IMPOSSIBILIDADE. ARTS. 22 E 42, DA LEI Nº 8.078/90 (CÓDIGO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR).**

1. Recurso Especial interposto contra Acórdão que entendeu ser ilegal o corte de fornecimento de energia elétrica, em face de inadimplemento do Município recorrido.  
2. Não resulta em se reconhecer como legítimo ato administrativo praticado pela empresa concessionária fornecedora de energia e consistente na interrupção do fornecimento da mesma em face de ausência de pagamento de fatura vencida.

3. A energia é, na atualidade, um bem essencial à população, constituindo-se serviço público indispensável subordinado ao princípio da continuidade de sua prestação, pelo que se torna impossível a sua interrupção.

4. O art. 22, do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, assevera 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". O seu parágrafo único expõe que "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". Já o art. 42, do mesmo diploma legal, não permite, na cobrança de débitos, que o devedor seja exposto ao ridículo, nem que seja submetido a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça. Os referidos dispositivos legais aplicam-se às empresas concessionárias de serviço público.

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

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

7. Caracterização do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris* para sustentar deferimento de ação com o fim de impedir suspensão de fornecimento de energia.

8. Recurso Especial não provido.

(STJ, Resp 442.814/RS, j. 3-9-2002, 1ª Turma, rel. Min. José Delgado, v.u.).

De fato, diante da essencialidade do serviço, o CDC garante que sua prestação deve se dar de maneira contínua, cuja consequência é a vedação do corte de fornecimento, já que o *caput* do art. 22 atribui esse mandamento aos serviços públicos prestados direta ou indiretamente (por meio de concessionárias ou permissionárias).

Rizzatto Nunes (2009, pág. 324), a esse respeito, escreve importante lição e cita um caso:

[...] A existência do art. 22, por si só, é de fundamental importância para impedir que os prestadores de serviços públicos pudessem construir "teorias" para tentar dizer que não estariam submetidos às normas do CDC. Alas, mesmo com a expressa redação do art. 22, ainda assim há

prestadores de serviços públicos que lutam na Justiça “fundamentos” no argumento de que não estão submetidos às regras da Lei nº 8.078/90. Para ficar só com um exemplo, veja-se o caso da decisão da 3ª Câmara Civil do Tribunal de Justiça de São Paulo no agravo de instrumento interposto pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp. Nas razões do recurso do feito, que envolve a discussão a respeito de valores cobrados pelo fornecimento de água e esgoto (que o consumidor alega foram cobrados exorbitantemente), a empresa fornecedora fundamenta sua resignação “na não-subordinação da relação jurídica subjacente àquela legislação especial (o CDC)”. O tribunal, de maneira acertada, rejeitou a resistência da Sabesp: “indiscutível que a situação versada, mesmo envolvendo prestação de serviços públicos, se insere no conceito de relação jurídica de consumo. Resulta evidente subordinar-se ela, portanto, ao sistema do Código de Defesa do Consumidor”.

O mesmo autor (2009, pág. 332) defensor ferrenho da impossibilidade de corte de fornecimento dos serviços essenciais em caso de inadimplemento, lembra que opinião divergente fere a Constituição da República, ao passo que se admitiria grave violação à dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF), vida sadia e meio ambiente equilibrado (art. 225, CF). *Ad argumentandum tantum*, tais direitos não podem ser sacrificados em face do direito ao crédito (da concessionária/permissionária).

Esse é, inclusive, o entendimento da 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, inúmeras vezes assumido:

**DIREITO DO CONSUMIDOR. ENERGIA ELÉTRICA. INTERRUÇÃO DO FORNECIMENTO. ARTS. 22 E 42, DA LEI Nº 8.078/90 (CÓDIGO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR).**

Recurso Especial interposto contra Acórdão que entendeu ser ilegal o corte de fornecimento de energia elétrica, em face do não pagamento de fatura vencida.

O art. 22, do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, assevera 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”. O seu parágrafo único expõe que “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”.

Já o art. 42, do mesmo diploma legal, não permite, na cobrança de débitos, que o devedor seja exposto ao

ridículo, nem que seja submetido a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça.

Caracterização do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris* para sustentar deferimento de ação com o fim de impedir suspensão de fornecimento de energia a uma empresa.

Juízo emitido no âmbito das circunstâncias supra-reveladas que se prestigia. Recurso Especial improvido.

(REsp 353.796/MA, rel. Min. José Delgado, 1ª Turma, v.u., DJ 04-03-2002).

### **CORTE NO FORNECIMENTO DE ÁGUA. INADIMPLÊNCIA DO CONSUMIDOR. ILEGALIDADE.**

1. É ilegal a interrupção no fornecimento de energia elétrica, mesmo que inadimplente o consumidor, à vista das disposições do Código de Defesa do Consumidor que impedem seja o usuário exposto ao ridículo.

2. Deve a concessionária de serviço público utilizar-se dos meios próprios para receber os pagamentos em atrasos.

3. Recurso não conhecido.

(Resp 122.812/ES, rel. Min. Milton Luiz Pereira, 1ª Turma, v.u., DJ 26-03-2001).

Todavia, existe a acepção, no próprio STJ, de que o corte no fornecimento em caso de inadimplemento é possível, mas desde que a dívida seja atual. Em outras palavras, o corte deve se dar imediatamente ao mês não-pago; sendo vedado em relação a débitos pretéritos:

### **PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. SUSPENSÃO. FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. DÉBITOS PRETÉRITOS. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL INTERPOSTO COM FULCRO NO ART. 105, INCISO III, LETRA "C", DA CF/88. DIVERGÊNCIA NÃO CONFIGURADA.**

I - A suspensão no fornecimento de energia elétrica somente é permitida quando se tratar de inadimplemento de conta regular, relativa ao mês do consumo, restando incabível tal conduta quando for relativa a débitos antigos não-pagos, em que há os meios ordinários de cobrança, sob pena de infringência ao disposto no art. 42 do Código de Defesa do Consumidor. Precedente: AgRg no Ag nº 633.173/RS, Rel. Min. JOSÉ DELGADO, DJ de 02/05/05.

II - É inadmissível o apelo especial manifestado pela alínea "c" do permissivo constitucional que deixa de demonstrar a existência de suposta divergência jurisprudencial, nos moldes estabelecidos pelo art. 255 do RISTJ c/c o 541, parágrafo único, do CPC.

III - Recurso especial improvido.

(Resp 772.486/RS, Min. rel. Francisco Falcão, 1ª Turma, DJ 06-03-2006).

Da mesma forma, cita-se outros julgados do STJ, como o AgRg no Resp 904.339/RS, rel. Min. Luiz Fux, 2-12-2008 e AgRg no Ag nº 633.173/RS, Relator Ministro José Delgado, DJ de 02-05-2005. O que talvez signifique a adoção de uma interpretação intermediária, ou seja, ao mesmo tempo em que autoriza o corte do fornecimento, faz a ressalva de que a cobrança não pode ser atinente a débitos anteriores ao mês de consumo.

Posição essa, *data venia*, sem consistência legal, porquanto se pautam unicamente no art. 42, do CDC, o qual, como já visto, cinge-se a coibir a exposição do consumidor ao ridículo por ocasião da cobrança. Assim, a mencionada jurisprudência considera uma espécie de constrangimento o corte do fornecimento do serviço quando inerente a dívidas pretéritas.

## **2.2 Autorização Legislativa para o Corte no Fornecimento**

Aqueles que advogam em vista da legalidade do corte do fornecimento do serviço quando houver inadimplemento do usuário, vislumbram a Lei nº 8.987/95 (que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos), especificamente em seu art. 6º, §3, II, como permissivo normativo para tanto.

Diz a norma:

Art. 6º(...)

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

[...]

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

Portanto, desde que pré-avisado o consumidor, o corte pode ocorrer, sem que isso configure descontinuidade do serviço. É o que pensa Jorge A. Q. de Carvalho Silva (2008, pág. 119), ao ponderar, também, sobre a proibição do enriquecimento sem causa:

O inadimplemento do consumidor, é óbvio, permite ao fornecedor a suspensão do serviço, com fundamento nos princípios do equilíbrio das relações de consumo e da equivalência das prestações, já que é vedada pelo ordenamento jurídico a idéia do enriquecimento sem causa. (...) Todavia, não deixa de ser abusiva a cláusula que impõe, em caso de impontualidade, a interrupção do serviço sem aviso prévio (cf. cl. n. 2 da Portaria n° 4/98 da SNDE).

A Ministra do STJ Eliana Calmon, em brilhante voto-vencedor (por maioria), no processo do qual fora relatora, manifestou sua opinião:

Efetivamente, não havendo serviço gratuito, é obrigação do usuário dos serviços, mesmo os essenciais, remunerá-los. Com pertinência, o Tribunal de Justiça, ao reformar o julgado, repito, apoiou-se em dispositivo da Lei de Concessão, a qual autoriza a interrupção do serviço, quando houver inadimplência, após prévio aviso (art. 6, § 3º, II, da Lei 8.987/95).

E levanta, ainda, alguns argumentos (polêmicos) contra a eventual gratuidade dos serviços prestados por particulares em regime de concessão estatal, ante a norma do CDC (art. 22) que impõe a continuidade dos serviços essenciais:

(...) Peço vênia para discordar do posicionamento da Primeira Tuma e ponderar sobre alguns aspectos:

- 1) O Brasil é um país com um contingente de pobres e excluídos em número assustador, o que leva a população merecedora de direito líquido e certo a não pagar porque é pobre e está desempregada, como alegou a impetrante, assumida inadimplente;
- 2) a continuidade da atividade empresarial só será viável dentro e uma economia de livre mercado, se houver retorno nos investimentos econômicos;
- 3) se parte dos consumidores têm razão social para não pagar o consumo, este deverá ser suportado pelo contingente populacional que paga as suas contas, por via do aumento das tarifas, o que é profundamente injusto;
- 4) o inadimplemento por parte dos pobres e excluídos não pode ser solucionado pelos normais meios de cobrança,



porque de nada vale executar quem não possui bens para garantir a execução; (...)

Com todo respeito e admiração pela nobre Ministra, a lógica capitalista, posto que sustentáculo da economia mundial, não pode servir de guarida ao holocausto dos direitos fundamentais, mormente quanto à dignidade da pessoa humana – em que se funda o Estado Democrático de Direito (art. 1º, III, CF) – :

Por isso mesmo, Flávia Piovesan leciona com percuciência que o valor da dignidade da pessoa humana, impõe-se como núcleo básico e informador de todo e qualquer ordenamento jurídico, como critério e parâmetro de valoração a orientar a interpretação e compreensão de qualquer sistema normativo, mormente o sistema constitucional interno de cada país. (MELO, acesso em 11-04-2010).

Com efeito, toda interpretação que se fizer da norma deve ser plenamente congruente com o baluarte de qualquer sistema jurídico, qual seja, a dignidade da pessoa humana. A própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu preâmbulo anuncia essa dignidade (inalienável), como inerente a todas as pessoas.

Konrad Hesse (1998, pág. 109), sobre tal preceito na Constituição Alemã, o define como “princípio superior, incondicional e, na maneira de sua realização, indisponível, da ordem constitucional: a inviolabilidade da dignidade do homem e a obrigação de todo o poder estatal, de respeitá-la e protegê-la”.

Para Eros Roberto Grau (1998, pág. 218), inexoravelmente, como princípio máximo e informador de qualquer ação humana, a dignidade norteia a atividade econômica:

Nesta sua segunda consagração constitucional, a dignidade da pessoa humana assume a mais pronunciada relevância, visto comprometer todo o exercício da atividade econômica, em sentido amplo – e em especial, o exercício da atividade econômica em sentido estrito – com o programa de promoção da existência digna, de que, repito, todos devem gozar. Daí porque se encontram constitucionalmente empenhados na realização desse programa – dessa política

pública maior – tanto o setor público quanto o setor privado. Logo, o exercício de qualquer parcela da atividade econômica de modo não adequado àquela promoção expressará violação do princípio duplamente contemplado na Constituição.

O Ministro Luiz Fux, não obstante vislumbrar a relevância da dignidade da pessoa humana, prostra-se ao entendimento jurisprudencial daquela Seção:

**RECURSO ESPECIAL. CORTE DO FORNECIMENTO DE LUZ. INADIMPLENTO DO CONSUMIDOR. LEGALIDADE. FATURA EMITIDA EM FACE DO CONSUMIDOR. SÚMULA 7/STJ.**

É lícito à concessionária interromper o fornecimento de energia elétrica se, após aviso prévio, o consumidor de energia elétrica permanecer inadimplente no pagamento da respectiva conta (Lei n.º 8.987/95, art. 6.º, § 3.º, II). Precedente da 1.ª Seção: REsp n.º 363.943/MG, DJ 01.03.2004.

Ademais, a 2.ª Turma desta Corte, no julgamento do REsp n.º 337.965/MG entendeu que o corte no fornecimento de água, em decorrência de mora, além de não malferir o Código do Consumidor, é permitido pela Lei n.º 8.987/95. Ressalva do entendimento do relator, no sentido de que o corte do fornecimento de serviços essenciais - água e energia elétrica - como forma de compelir o usuário ao pagamento de tarifa ou multa, extrapola os limites da legalidade e afronta a cláusula pétrea de respeito à dignidade humana, porquanto o cidadão se utiliza dos serviços públicos, posto essenciais para a sua vida. Curvome, todavia, ao posicionamento majoritário da Seção.

A aplicação da legislação infraconstitucional deve subsumir-se aos princípios constitucionais, dentre os quais sobressai o da dignidade da pessoa humana, que é um dos fundamentos da República e um dos primeiros que vem prestigiado na Constituição Federal. A Lei de Concessões estabelece que é possível o corte, considerado o interesse da coletividade, que significa não empreender o corte de utilidades básicas de um hospital ou de uma universidade, tampouco o de uma pessoa que não possui módica quantia para pagar sua conta, quando a empresa tem os meios jurídicos legais da ação de cobrança.

Ressalvadas, data maxima venia, opiniões cultíssimas em contrário e sensibilíssimas sob o ângulo humano, entendo que o 'interesse da coletividade', a que se refere a lei, pertine aos municípios, às universidades, aos hospitais, onde se atingem interesses plurissubjetivos.

Por outro lado, é mister considerar que essas empresas consagram um percentual de inadimplemento na sua avaliação de perdas, por isso que é notório que essas pessoas jurídicas recebem mais do que experimentam inadimplementos.

Destacada minha indignação contra o corte do fornecimento de serviços essenciais a municípios, universidades, hospitais, onde se atingem interesses plurissubjetivos, submeto-me à jurisprudência da Seção. (...)  
Agravo regimental desprovido. (AgRg no REsp 963990/SC Min. Fux, DJe 12/05/2008).

De outra feita, Rizzatto Nunes (2009, pág. 331/333), defende a inconstitucionalidade do referido dispositivo da Lei de Concessões e Permissões, considerando a natureza dos serviços públicos, a justiça distributiva e a dignidade do consumidor:

Teria sido melhor a Lei nº 8.987 não ter tratado do assunto, porque: a) seria inconstitucional, como veremos, a lei ordinária admitir o corte por mera inadimplência; (...)  
Lembre-se que, antes de tudo, a determinação de garantia da dignidade, vida sadia, meio ambiente equilibrado etc. é constitucional, como visto. É direito inexpugnável a favor do cidadão-consumidor.  
Há milhares de cidadão isentos de pagamentos de tributos e taxas sem que isso implique a descontinuidade dos serviços ou qualquer problema para a administração do Estado.  
Um bem maior como a vida, a saúde e a dignidade, não pode ser sacrificado em função do direito de crédito (um bem menor).  
É plenamente aceitável que seja fornecido ao cidadão um serviço público-gratuito Aliás, em última instância é essa a função do Estado, que deve distribuir serviços de qualidade e gratuitos a partir dos tributos arrecadados.  
Aliás, se quem mais pode mais paga tributo, não há qualquer inconveniente em que aquele que não pode pagar pelo serviço público o receba gratuitamente, com já ocorre no atendimento hospitalar, na segurança pública, na educação etc.

Igualmente, Georgios José I. B. Alexandridis (2009, pág. 273) patrocina a causa de que há outras vias de cobrança à disposição do fornecedor, senão o corte da prestação do serviço (vexatória e desumana):

O fornecimento do serviço essencial não pode ser usado como meio de cobrança, colocando os consumidores sob a constante ameaça de o não pagamento ter como consequência direta a interrupção do serviço, claro que não há defesa do inadimplente, posto que o fornecedor tem a sua disposição plenos meios para o exercício de seu direito de cobrar sem que esse direito colida com o direito maior do consumidor em ter garantida a sua signa existência por meio da continuidade do serviço essencial.

Ora, dois bens jurídicos estão em jogo: de um lado, o direito ao crédito da concessionária/permissionária; de outro, está o direito do usuário/consumidor à continuidade dos serviços essenciais. Portanto, há um conflito de leis (antinomia), resolvido, segundo Rizzatto Nunes, por aferição principiológica (valoração, ponderação).

Tem-se, de um lado, a previsão legal do CDC (art. 22), o qual traz o mandamento de que os serviços essenciais devem ser prestados de forma contínua pelos órgãos públicos ou por concessionárias/permissionárias, quando delegados.

A outra face da moeda, que enseja, pois, referida antinomia, é a previsão da Lei nº 8.987/95, porquanto seu art. 6º, § 3º, II, afirma não configurar descontinuidade do serviço, em caso de emergência ou após aviso-prévio, quando houver inadimplemento do usuário, considerando o interesse da coletividade.

Para Rizzatto Nunes (2009, pág. 331), a par da desnecessidade da Lei de Concessão e Permissão trazer em seu bojo essa ressalva, o que “salva” a letra da norma é justamente a expressão “interesse da coletividade” – *in fine*:

A redação do inciso II do § 3º do art. 6º fala em inadimplemento do usuário, “considerando o interesse da coletividade”. É essa parte da proposição normativa que salva o texto.

O interesse da coletividade que seja capaz de permitir a interrupção do serviço público essencial – garantido constitucionalmente – só pode ser a fraude praticada pelo usuário.

(...) Admitir-se-á o corte do fornecimento do serviço apenas após autorização judicial, se demonstrado no feito que o consumidor inadimplente, podendo pagar a conta - isto é, tendo condições econômico-financeiras para isso -, não o faz. Fora essa alternativa e dentro dessa condição - autorização judicial -, o serviço não pode ser interrompido.

*Data venia*, o eminente autor, entretanto, enxerga uma restrição que o legislador não fez, qual seja, a autorização judicial. Assim, o corte do fornecimento do serviço em caso de inadimplemento por fraude do usuário demandaria impreterível autorização judicial.

Neste diapasão, muito se interpela sobre a incidência, afinal, do Código de Defesa do Consumidor ou da Lei de Concessão e Permissão. Uma corrente defende que o CDC traz normas gerais sobre a prestação dos serviços públicos, e a Lei nº 8.987 seria específica em relação àquela. Outros, como Afrânio Carlos Moreira Thomas (2009, pág. 217), aduzem que a Lei nº 8.987 cuida apenas de “serviços públicos” (art. 6º), enquanto que o CDC expressamente escreve “serviços públicos essenciais” (art. 22):

O inc. II do art. 6º, § 3º, por sua vez, faz referência à descontinuidade do serviço público na hipótese de inadimplemento do usuário. Questiona-se, porém, se tal norma poderia se sobrepor aos ditames do CDC atinentes aos serviços públicos. A nosso ver, a resposta somente pode ser negativa, pois, conforme já tivemos a oportunidade de examinar, aquele Código dispõe ser direito básico do consumidor “a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral” (art. 6, X), os quais, em sendo qualificados como essenciais, devem ser contínuos (art. 22). Aliás, registre-se que o referido preceptivo da Lei 8.987/95 relaciona-se apenas ao ‘serviço público’ pura e simplesmente, não fazendo qualquer alusão ao serviço público essencial”.

De outra banda, a Lei nº 11.445/07 (que estabelece as diretrizes nacionais de saneamento básico), em art. 40, V, exhibe também autorização para o corte de fornecimento de água por inadimplemento do usuário. No entanto, no § 3º do mesmo dispositivo, faz ressalvas quando se tratar de estabelecimentos de saúde, instituições educacionais e de internação coletiva de pessoas; ainda, nos casos de usuários residenciais de baixa renda, beneficiários de tarifa social. Nessas hipóteses, o corte no fornecimento deve obedecer a prazos e critérios que preservem condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas.

Todavia, tais critérios e prazos, “observadores da dignidade da pessoa humana”, ainda não foram regulados. Assim, a mencionada norma - assim como o art. 6º, § 3ª, II, de constitucionalidade duvidosa-, é de eficácia limitada, já que imprescinde de regulamentação.

Em suma, a jurisprudência está longe de ser uníssona, pelo contrário, há várias decisões que se baseiam no CDC e outra gama que se pauta sobre a Lei nº 8.987/95. Veja-se os julgados em ambos os sentidos:

**ÁGUA – SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO – ATO REPROVÁVEL – RECUSA DE PARCELAMENTO DO DÉBITO. FORNECIMENTO DE ÁGUA. SUSPENSÃO. INADIMPLÊNCIA DO USUÁRIO. ATO REPROVÁVEL, DESUMANO E ILEGAL. EXPOSIÇÃO AO RIDÍCULO E AO CONSTRANGIMENTO. (RTJE 178/167).**

**ÁGUA – NÃO PAGAMENTO – SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO – ADMISSIBILIDADE – CF, ART. 175, CUMULADO COM LEI Nº 8.987, DE 1995, ART. 6º, § 3º, INCISO II E ART. 22 DA LEI 8.078, DE 1990 – AUSÊNCIA DO “FUMUS BONI IURIS” – CASSAÇÃO DA LIMINAR – AGRAVO PROVIDO PARA ESSE FIM. (LEX 187/21).**

**PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL. ENERGIA ELÉTRICA. INADIMPLÊNCIA. CORTE NO FORNECIMENTO. POSSIBILIDADE INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DOS ARTS. 22 DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR E 6º, § 3º, II, DA LEI Nº 8.987/95.**

1. O artigo 22 da Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), dispõe 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".

2. O princípio da continuidade do serviço público assegurado pelo art. 22 do Código de Defesa do Consumidor deve ser temperado ante a exegese do art. 6º, § 3º, II da Lei nº 8.987/95, que prevê a possibilidade de interrupção do fornecimento de energia elétrica quando, após aviso, permanecer inadimplente o usuário, considerado o interesse da coletividade. Precedentes.

3. Agravo regimental improvido. (STJ, AgRg no Ag 768854/RJ, 2ª Turma, Ministro Castro Meira, DJ 12/09/2006).

**ADMINISTRATIVO. DIREITO DO CONSUMIDOR. AUSÊNCIA DE PAGAMENTO DE TARIFA DE ENERGIA ELÉTRICA. INTERRUPTÃO DO FORNECIMENTO. CORTE. IMPOSSIBILIDADE. ARTS. 22 E 42, DA LEI Nº 8.078/90 (CÓDIGO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR).**

1. Recurso Especial interposto contra Acórdão que entendeu ser ilegal o corte de fornecimento de energia elétrica, em face de inadimplimento do Município recorrido.

2. Não resulta em se reconhecer como legítimo ato administrativo praticado pela empresa concessionária fornecedora de energia e consistente na interrupção do

fornecimento da mesma em face de ausência de pagamento de fatura vencida.

3. A energia é, na atualidade, um bem essencial à população, constituindo-se serviço público indispensável subordinado ao princípio da continuidade de sua prestação, pelo que se torna impossível a sua interrupção.

4. O art. 22, do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, assevera 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*". O seu parágrafo único expõe que "*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*". Já o art. 42, do mesmo diploma legal, não permite, na cobrança de débitos, que o devedor seja exposto ao ridículo, nem que seja submetido a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça. Os referidos dispositivos legais aplicam-se às empresas concessionárias de serviço público.

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

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

7. Caracterização do periculum in mora e do fumus boni iuris para sustentar deferimento de ação com o fim de impedir suspensão de fornecimento de energia.

8. Recurso Especial não provido. (STJ, Resp 442.814/RS, j. 3-9-2002, 1ª Turma, rel. Min. José Delgado, v.u.)

Embora alguns membros do STJ, como os Ministros Luiz Fux, Paulo Medina e José Delgado, defendam que o corte no fornecimento de serviços essenciais em caso de inadimplemento do usuário é abusivo, com fulcro no CDC, a maioria dos Ministros dessa corte é prol da legalidade do corte, debruçando-se sobre a Lei nº 8.987/95.

### **2.3 Natureza da Relação Concessionária X Usuário**

Não obstante a relação concessionária x usuário, a natureza dos serviços prestados continua sendo pública, cujos

princípios regentes, consoante Celso Antônio Bandeira de Mello (2002, pág. 604), são: continuidade, universalidade, adaptabilidade, impessoalidade, obrigatoriedade e supremacia do interesse público.

De tal forma, que não é só o vínculo entre Administração (Poder Concedente) e a concessionária que é público, mas também a própria relação entre esta última e o usuário do serviço.

Marçal Justen Filho (2003, pág. 55), com primor, desenvolve essa premissa:

A concessão não produz modificação do regime jurídico que preside a prestação do serviço público. Não acarreta transformação do serviço em privado. A outorga da concessão não representa modalidade de desafetação do serviço, retirando-a da órbita pública e inserindo-o no campo do direito privado. (...) É que, na concessão, o Estado continua a ser o titular do poder de prestação do serviço. Transfere-se a um particular uma parcela da função pública, mas o núcleo da competência permanece na titularidade do Estado. Assim, o Estado não está renunciando ao poder de prestar o serviço, nem abre mão do poder de disciplinar as condições de sua prestação. O concessionário atua perante terceiros como se fosse o próprio Estado. (grifou-se)

Aqui está a razão pela qual não se pode alegar a exceção de contrato não-cumprido (instituto que permite ao contratante descumprir sua obrigação se a outra parte não adimpliu o avençado), por se tratar de artifício inerente ao direito privado (art. 1.092, do Código Civil), inócuo nas relações jurídicas de direito público, como é o caso da concessão de serviço público.

Acerca disso, leciona Hely Lopes Meireles (2002, pág. 211):

Com efeito, enquanto nos contratos entre particulares é lícito a qualquer das partes cessar a execução do avençado quando a outra não cumpre a sua obrigação (CC, art. 1.092), nos ajustes de Direito Público o particular não pode usar dessa faculdade contra a Administração. Impede-o o princípio maior da continuidade do serviço público, que veda a paralisação da execução do contrato mesmo diante da omissão ou atraso da Administração no cumprimento das prestações a seu cargo. Nos contratos administrativos a execução é substituída pela subsequente indenização dos prejuízos suportados pelo particular ou, ainda, pela rescisão por culpa da Administração. O que não se admite é



a paralisação sumária da execução, pena de inadimplência do particular, contratado, ensejadora da rescisão unilateral.

Entretanto, há quem insista em dizer que a relação concessionária/usuário é, em verdade, de direito privado, porquanto se deve aplicar as normas atinentes aos contratos entre particulares, ou seja, o Código Civil, e não o CDC.

Essa corrente pretende justificar o corte do fornecimento dos serviços através do art. 1.092, do CC, *exceptio non adimplenti contractus*, conjectura que, pelo próprio instituto jurídico ao qual se subordina o contrato de concessão de serviço público, não vinga.

Ademais, outra perspectiva importante a ser analisada é o enquadramento jurídico usuário do serviço público. Trata-se de consumidor ou de contribuinte? Em termos práticos, essa distinção tem reflexos no conseqüente mecanismo de cobrança, dependendo da definição que se der à figura do usuário.

Para considerá-lo mesmo como consumidor, é preciso relembrar o conceito de consumidor (art. 2º) e de fornecedor (art. 3º), ambos encontrados no CDC, como segue:

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

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

Dado o conceito de fornecedor, excludente apenas das relações trabalhistas e dos serviços prestados sem remuneração ou custo (§§ 2º e 3º, do art. 3º, do CDC), como toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, a intenção do legislador, evidentemente, foi a de tomar como ampla a relação de consumo.

Rizzatto Nunes (2009, pág. 339) interpreta conjugadamente a norma do art. 3º e do art. 22, ambas do CDC, no

sentido de ser óbvia a vontade do legislador em reputar como consumidor os usuários de serviço público. Eis porque argumenta:

Evidente que no atual estágio da aplicação da lei consumerista no Brasil e tendo em vista a amplitude do conceito de fornecedor e prestador de serviços, bem como da natureza dos serviços públicos, o embate prosseguirá. De nossa parte temos de colocar que, da maneira como o CDC foi redigido e tendo em vista a amplitude dos conceitos como ele os definiu, somos pelo mesmo entendimento dos autores do Anteprojeto, no sentido de que a norma abrange praticamente todas as situações envolvendo os serviços públicos. (...) Estamos examinando o art. 22, que, também expressamente, deixa patente que os serviços públicos estão regulados pelo sistema do CDC.

Assim, como consumidor, o usuário do serviço público estará guardado contra cobranças ameaçadoras e afrontantes de sua dignidade – art. 71, CDC. Outrossim, tem ele o direito de receber a prestação dos serviços tidos como essenciais de maneira eficaz, adequada, segura e contínua – art. 22, CDC.

Porém, caso se estime o usuário como contribuinte (sujeito passivo da relação tributária), a persecução que vise o recebimento da obrigação se dará por outro caminho, qual seja, a inscrição do crédito em dívida ativa, ensejando a competente execução fiscal, pela via da expropriação de bens do devedor-contribuinte.

Note-se que, dessa forma, depreende-se a natureza tributária da relação concessionária/usuário. Para tanto, o primordial é avaliar a compulsoriedade do serviço posto à prestação: se não existem outros meios para o usuário adquiri-lo, trata-se, portanto, de taxa cobrada pelo serviço público disponibilizado ao contribuinte.

Hugo de Brito Machado (2009, 436/437) destaca essa compulsoriedade (inerente à taxa), distinguindo da facultatividade do serviço (própria de preço público ou tarifa, que tem natureza contratual, e não tributária), exemplificando quanto aos serviços essenciais:

O que caracteriza a remuneração de um serviço público como taxa ou como preço público é a compulsoriedade, para a taxa, e a facultatividade, para o preço, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal. Importante, porém, é a compreensão adequada, que se há de ter, do que sejam essa compulsoriedade e essa facultatividade. (...) Se há norma proibindo o atendimento da necessidade de água e de esgoto por outro meio que não seja o serviço público, a remuneração correspondente é taxa. Se a ordem jurídica não proíbe o fornecimento de água em pipas, nem o uso de fossas, nem o transporte de dejetos em veículos de empresas especializadas, nem o depósito destes em locais para esse fim destinados pelo Poder Público, ou adequadamente construídos pela iniciativa privada, então a remuneração cobrada pelo serviço público de fornecimento de água e esgoto é preço público. Se, pelo contrário, existem tais proibições, de sorte a tornar o serviço preço público o único meio de que se dispões a o atendimento da necessidade de água e de esgoto, então a remuneração respectiva será de taxa.

Nessa linha, Luciano Amaro (2010, pág. 65), citando o voto do Ministro Moreira Alves no Recurso Extraordinário nº 89.876<sup>3</sup>, continua a discriminar as diferenças entre taxa e tarifa:

No conhecido acórdão do Supremo Tribunal Federal sobre a taxa de lixo na cidade do Rio de Janeiro, o voto do Ministro Moreira Alves afirmou: a) que o legislador não pode optar livremente entre taxa e preço público; b) que o regime jurídico deve ser o de taxa sempre que se pretenda cobrar a exação pelo mero uso potencial; c) que a circunstância de uma taxa só se cobrar pelo uso efetivo do serviço não a desnatura; d) que os serviços “propriamente públicos, os quais o Estado tem o dever de prestar (e, por isso, são “obrigatórios” para o Poder Público) só se compadecem com a noção de taxa; e) que esses serviços (obrigatórios para o Estado) não podem ser interrompidos, mesmo que o particular deixe de pagar a taxa, pois a interrupção atinge interesse da coletividade. (grifou-se).

De fato, as características de taxa são aferíveis através de detida leitura dos arts. 77, do Código Tributário Nacional, e 145, II, da Constituição Federal. Justamente, quanto à essencialidade, Eduardo Sabbag (2009, pág. 397) classifica os serviços públicos, inclusive no que tange à natureza da remuneração pela sua prestação:

---

<sup>3</sup> STF, Pleno, RE 89.876, j. 4-9-1980, RDA, nº 142, p. 35-7 e 39.

Os serviços públicos não essenciais (serviços postal, telefônico, de distribuição de gás, de energia elétrica etc.), sendo delegáveis, podem ser concedidos e remunerados por meio de tarifas (ou preços públicos). Já os serviços públicos propriamente estatais (serviços judiciais, de emissão de passaportes etc.), sendo de competência indelegavelmente exclusiva do Estado e pura extensão de sua soberania, somados aos serviços públicos essenciais ao interesse público (serviço de distribuição de água, de coleta de lixo, de esgoto, de sepultamento etc.) – desde que a lei considere estes últimos de utilização obrigatória – são remunerados por meio de taxas.

Conclui-se, assim, que a doutrina converge quanto à noção de compulsoriedade da taxa, como a pedra de toque, diferenciadora do preço público (tarifa). Todavia, com licença ao prof. Sabbag, que enquadra energia elétrica como serviço não essencial, o art. 10, da Lei de Greve (Lei nº 7.783/89) traz o rol de serviços tipificados como essenciais, no qual o serviço de energia elétrica consta expressamente, como mesmo não poderia deixar de ser, tendo em vista o desenvolvimento atual da civilização, cuja necessidade desse serviço se faz premente.

Aqueles que intercedem pela natureza de tarifa, insofismavelmente expõem sua gênese contratual, terminando por demonstrar a perfeita compatibilidade entre a obrigação e a exceção de contrato não-cumprido – um dos fundamentos para a autorização da interrupção do serviço por inadimplemento do usuário.

Cumpre, ainda, transcrever Acórdão do STJ, de relatoria do Min. José Delgado, no qual se reforça que a natureza do pagamento pela prestação de serviço público essencial está umbilicalmente ligada à atividade realizada, razão por que a concessão, *de per sí*, não afasta a natureza tributária da relação:

**TRIBUTÁRIO. SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA. TAXA. NATUREZA TRIBUTÁRIA.**

1. O serviço de fornecimento de água e esgoto é cobrado do usuário pela entidade fornecedora como sendo taxa, quando tem compulsoriedade.
2. Trate-se no caso em exame, de serviço público concedido, de natureza compulsória, visando atender necessidades coletivas ou públicas.

3. Não tem amparo jurídico a tese de que a diferença entre taxa e preço público decorre da natureza da relação estabelecida entre o consumidor ou usuário e a entidade prestadora ou fornecedora do bem do serviço, pelo que, se a entidade que presta o serviço é de direito público, o valor cobrado caracterizar-se-ia como taxa, por ser a relação entre ambos de direito público; ao contrário, sendo o prestador do serviço público pessoa jurídica de direito privado, o valor cobrado é preço público/tarifa.

4. Prevalência no ordenamento jurídico das conclusões do X Simpósio Nacional de Direito Tributário, no sentido de que "a natureza jurídica da remuneração decorre da essência da atividade realizadora, não sendo afetada pela existência da concessão. O concessionário recebe remuneração da mesma natureza daquela que o Poder Concedente receberia, se prestasse diretamente o serviço". (RF, julho a setembro. 1987, ano 1897, v.299, p.40).

5. O art. 11, da Lei nº 2312, de 3.09.94 ( Código Nacional de Saúde) determina: "É obrigatória a ligação de toda construção considerada habitável à rede de canalização de esgoto, cujo afluente terá destino fixado pela autoridade competente".

6. "No Município de Santo André/SP, as Leis Municipais nºs 1174/29.11.56 e 2742/21.03.66 obrigam que todos os prédios se liguem à rede coletora de esgotos, dispondo, ainda, que os prédios situados em locais servidos de rede de distribuição de água devem a ela ser ligados, obrigatoriamente" (Memorial apresentado pela recorrente).

7. Obrigatoriedade do serviço de água e esgoto. Atividade pública (serviço) essencial posta à disposição da coletividade para o seu bem estar e proteção à saúde, no Município de Santo André/SP.

8. "A remuneração dos serviços de água e esgoto normalmente é feita por taxa, em face da obrigatoriedade da ligação domiciliar à rede pública" (Hely Lopes Meirelles, "in" "Direito Municipal Brasileiro", 3ª ed., RT - 1977, p.492).

9. "Se a ordem jurídica obriga a utilização de determinado serviço, não permitindo o atendimento da respectiva necessidade por outro meio, então é justo que a remuneração correspondente, cobrada pelo Poder Público, sofra as limitações próprias de tributo". (Hugo de Brito Machado, "in" Regime Tributário da Venda de Água, Rev. juríd. da Procuradoria-Geral da Fazenda Estadual/Minas Gerais, nº 05, pg. 11).

10. Adoção da tese, na situação específica examinada, de que a contribuição pelo fornecimento de água é taxa. Aplicação da prescrição tributária, em face da ocorrência de mais de cinco anos do início da data em que o deferido tributo podia ser exigido.

11. Recurso especial provido. (grifou-se).

(Resp 167.489/SP, Ministro rel. José Delgado, 1ª Turma, DJ 24/08/1998).

*In casu*, entendeu-se que a natureza do pagamento é de taxa, porquanto houve compulsoriedade do serviço posto à disposição do usuário. De modo que a mera existência de contrato de concessão não desnatura o dever do Estado (titular da obrigação) em

prestar o serviço considerado essencial. Cuida-se, portanto, de regime jurídico público, e não privado, apesar da prestação se dar por intermédio de um particular.

Enfim, nada obstante as considerações de cunho tributário tecidas, para os consumeristas, é irrelevante tal questão, pois, ainda que a relação jurídica, em seu âmago, seja de direito público (pela natureza do serviço), mesmo que o tratamento dado à obrigação seja de taxa, em nada afeta o direito do usuário/contribuinte como consumidor (em sentido amplo): de qualquer feita, o serviço deve ser prestado de maneira contínua – art. 22, CDC.

E a cobrança que se efetive pelas vias legais, pertinentes, cada qual, ao regime jurídico a ser reputado.

### **3 CONCLUSÃO**

Verificou-se, de toda a análise, que vasta doutrina e jurisprudência digladiam-se sobre possibilidade ou não da concessionária de serviços público, prestadora de serviços essenciais, efetuar a interrupção da prestação do serviço em caso de inadimplemento do usuário.

Pautando-se fielmente sobre o art. 22, do CDC, a maioria dos consumeristas defende a impossibilidade do corte de fornecimento do serviço, pois o dispositivo cuida expressamente que os serviços essenciais não podem descontínuos. Outrossim, a concessionária (credora) dispõe de outros mecanismos de cobrança, que não a interrupção do serviço, sob pena de se configurar cobrança vexatória, conforme o art. 71, do CDC, ensejando responsabilidade criminal.

De outro lado, refutando tais argumentos, há quem considere o corte do fornecimento do serviço, ainda que essencial, absolutamente legal em razão da norma autorizadora do art. 6º, § 3º,

II, da Lei nº 8.987/95; inclusive pela relação de direito privado existente entre concessionária/usuário, através da qual, à luz do art. 1.092, do CC, é possível alegar exceção de contrato não-cumprido.

De qualquer sorte, imprescindível se fez aferir a própria natureza do regime jurídico da concessão de serviço público - de modo que se precisou adentrar na vereda administrativa. Bem como, no campo do direito tributário, perscrutar a ontologia do pagamento feito pelo usuário do serviço.

De fato, a controvérsia está longe de ter fim, talvez porque a consequência desse inadimplemento envolva tantos vetores do Direito e fortes interesses políticos (como a satisfação do crédito, a qualquer preço) das concessionárias de serviço público.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

COMENTÁRIOS ao código de defesa do consumidor. São Paulo: Verbatim, 2009.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988: interpretação e crítica**. 11. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

HESSE, Konrad. **Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha**. Porto Alegre: Fabris, 1998.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 30. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 14. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

MELO, Nehemias Domingos de. **O princípio da dignidade humana e a interpretação dos direitos humanos**. Disponível em:  
<<http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=1779>>.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; SERRANO, Yolanda Alves Pinto. **Código de defesa do consumidor interpretado: doutrina e jurisprudência**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

NUNES, Rizzatto. **Comentários ao código de defesa do consumidor**. 4. ed., rev. São Paulo: Saraiva, 2009.

SABBAG, Eduardo de Moraes. **Manual de direito tributário**. São Paulo: Saraiva, 2009.

SILVA, Jorge Alberto Quadros de Carvalho. **Código de defesa do consumidor anotado e legislação complementar**. 6. ed., rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

THOMAZ, Afrânio Carlos Moreira. **Lições de direito do consumidor**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.