



FACULDADE BAIANA DE DIREITO E GESTÃO

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*

DIREITO PÚBLICO

LORRANNA OLIVEIRA VALVERDE DOS SANTOS

**ANÁLISE DA LEI 13.460/2017: UM NOVO CENÁRIO
PARA OS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS.**

Salvador

2017

LORRANNA OLIVEIRA VALVERDE DOS SANTOS

**ANÁLISE DA LEI 13.460/2017: UM NOVO CENÁRIO
PARA OS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS.**

Monografia apresentada a Faculdade Baiana de
Direito e Gestão como requisito parcial para a
obtenção de grau de Especialista em Direito Público.

Salvador
2017

LORRANNA OLIVEIRA VALVERDE DOS SANTOS

**ANÁLISE DA LEI 13.460/2017: UM NOVO CENÁRIO
PARA OS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS.**

Monografia aprovada como requisito para obtenção do grau Especialista em Direito Público, pela seguinte banca examinadora:

Nome: _____ Titulação e instituição: _____

Nome: _____ Titulação e instituição: _____

Nome: _____ Titulação e instituição: _____

Salvador, ____/____/ 2017

Aos meus pais, a minha irmã e a
Guilherme por todo carinho e apoio
nessa etapa. Amo vocês!

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar a Deus, por ter me concedido a força e coragem para seguir em frente.

Aos meus pais e a minha irmã, primordiais em tudo que realizo, pelo amor e compreensão sempre concedidos, a realização desse trabalho muito se deve ao incentivo incondicional de vocês.

A Guilherme, peça chave do meu dia a dia, por todo amor e companheirismo dedicado. Seu apoio foi essencial!

Ao orientador, prof. Gabriel Marques, por ser tão solícito e paciente, colaborando para essa produção monográfica.

Aos meus amigos por dividir mais essa fase da minha vida!

Enfim, agradeço a todos que contribuíram de alguma forma para a conclusão dessa etapa.

“Devemos tratar igualmente os iguais,
e desigualmente os desiguais, na
medida de sua desigualdade.”
(ARISTÓTELES)

RESUMO

Nesse trabalho será analisada a nova realidade dos usuários de serviços públicos frente a publicação da Lei nº 13.460/2017. Iniciando-se o problema pela avaliação dos serviços públicos, em primeiro momento faz-se um estudo conceitual, através dos critérios subjetivos, objetivos e formal, bem como o arcabouço principiológico e as diretrizes classificatórias, chegando ao que se entendeu, por algum tempo, como usuário. Cuidando-se posteriormente da relação de consumo, apresentando os seus elementos e direcionamentos legais. Atenta-se para um paralelo entre o vínculo consumerista e a relação de direito público, evidencia-se a incidência do Código de Defesa do Consumidor em face dos usuários de serviços públicos, voltando-se a possibilidade e limites de aplicação. Conhece-se os ditames que regem os serviços públicos e a relação de consumo para se entender a forma como vinham sendo tratados os usuários, assim como possibilitar a análise do momento posterior a edição da lei. Por fim, adentra-se a problemática a ser discutida, onde se demonstra os posicionamentos antes e depois da publicação da Lei de proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos. Esse trabalho tem como enfoque o comparativo de realidades, avaliando a posição jurídica dos usuários de serviços públicos antes de instituído o novo diploma legal e as novas diretrizes estabelecidas pela lei, tendo como ponto central os direitos e os mecanismos de proteção. Trazendo, portanto, um contraponto entre dois momentos, um em que inexistia proteção legalmente prevista, partindo-se dos direcionamentos apresentados pela doutrina e jurisprudência, e um outro a partir da publicação da lei 13.460/2017 em que efetiva-se uma lei de proteção dos usuários a ser introduzido no cenário legal, convivendo com as legislações inespecíficas que incidiam sobre esses sujeitos e os posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais já firmados.

Palavras-chave: Serviços públicos; Relação de consumo; Usuários de serviços públicos; Consumidor; Lei nº 13.460/2017.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
Inc.	Inciso
CF/88	Constituição Federal da República e 1988
CDC	Código de Defesa do Consumidor
STJ	Superior Tribunal de Justiça
RS	Rio Grande do Sul
SP	São Paulo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO				11
2	SERVIÇOS PÚBLICOS				14
2.1	BREVE HISTÓRICO				14
2.2	CONCEITO				16
2.2.1		Critério			Subjetivo
17					
2.2.2		Critério	Objetivo	ou	Material
18					
2.2.3		Critério			Formal
19					
2.2.4	Do	conceito	em	si	
20					
2.3	PRINCÍPIOS	NORTEADORES	DOS	SERVIÇOS	PÚBLICOS
22					
2.3.1		Princípio	da		Continuidade
22					
2.3.2		Princípio	da		Igualdade
26					
2.3.3		Princípio	da		Mutabilidade
28					
2.3.4		Princípio	da		Modicidade
29					
2.4					CLASSIFICAÇÃO
30					
2.5	O	USUÁRIO	DE	SERVIÇO	PÚBLICO
32					
3	RELAÇÃO DE CONSUMO				35
3.1					CONCEITO
35					

3.2	ELEMENTOS DA RELAÇÃO DE CONSUMO	
	37	
3.2.1		Consumidor
	37	
3.2.2		Fornecedor
	42	
3.2.3	Produto e Serviço	
	43	
3.3	PRECEITOS CONSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR	
	44	
3.4	A APLICAÇÃO DO CDC EM FACE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	
	47	
4	ANÁLISE DA LEI Nº 13.460/2017: UM NOVO CENÁRIO PARA OS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS	52
4.1	USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS ANTES DA LEI Nº 13.460/2017	
	53	
4.1.1	Direitos dos usuários dos serviços públicos	
	54	
4.1.2	Mecanismos de proteção	57
4.2	NOVAS DIRETRIZES ESTABELECIDAS PELA LEI Nº 13.460/2017	
	60	
4.2.1	Disposições iniciais	
	61	
4.2.2	Direitos dos usuários dos serviços públicos	
	65	
4.2.3	Mecanismos de proteção	68
5	CONCLUSÃO	77
	REFERÊNCIAS	79

1. INTRODUÇÃO

Foi devido ao interesse em relação ao Direito Público que se chegou ao tema desse trabalho monográfico. A seara pública traz consigo fortes embates jurídicos sempre em torno de seu expoente de grande relevância, qual seja a supremacia do interesse público. Atento, portanto, a proteção e bem estar de toda a coletividade.

Deixando o perpassar dessa pesquisa ainda mais interessante, fez-se possível corroborar de outro ramo do direito privado de grande apreço, qual seja o Direito do Consumidor. Vale-se dessa disciplina, através de seus elementos e pressupostos, para avaliar a efetiva colaboração e incidência em face do tema apresentado.

O objetivo perquirido é averiguar a situação jurídica dos usuários de serviços públicos, estes sujeitos da relação que tem por base a prestação de um serviço fundada em vínculo de Direito Público, no intento de demonstrar as inovações e evoluções em alguns pontos específicos apresentados através da publicação da Lei nº 13.460/2017, muito embora ressalte-se não haver, diante da atualidade do tema, fartura doutrinária.

Durante período significativo viveu-se na ausência de bases determinantes do que seriam os serviços públicos e, por via de consequência, os seus usuários. Assim sendo, coube a doutrina e a jurisprudência cuidar dessa lacuna, contudo de grande dificuldade de uniformização tendo em vista a rapidez com que ocorrem as mudanças sociais, políticas tecnológicas e econômicas, fazendo como que os conceitos, critérios e direitos/deveres fossem extremante discutíveis e imprecisos.

Durante muito tempo conviveu-se com a inexistência de um diploma específico que regesse os usuários de serviços públicos, dessa maneira não se tinha estabelecido quem eram esses sujeitos, a posição jurídica por eles ocupada e os direitos e instrumentos de proteção que lhes guarneciam. Logo, valia-se de mandamentos legais esparsos, ou por analogia de fundamentos de direito privado, a exemplo do Código de Defesa do Consumidor, para dar bases legais a esse indivíduo, como também a essa relação que embora possível de delegação ao ente privado é de titularidade do poder público.

O primeiro capítulo desse trabalho tem por objetivo demonstrar o que são os serviços públicos prestados a sociedade que ao utiliza-los posicionam-se enquanto

usuários. Fez necessário de pronto um apanhado histórico acerca do tema, demonstrando uma fase transacional quanto a sua implementação. Abarca-se o seu conceito, período em que não havia a definição legal, utilizando dos critérios subjetivo, objetivo e formal, entendidos de forma conjunta para que se chegasse a um denominador comum. Evidencia-se a carga principiológica, demonstrando a existência de mandamento específicos ao tópico, são eles: continuidade, igualdade, mutabilidade e modicidade tarifária, bem como afirmando a necessidade aplicação dos princípios gerais do direito administrativo, como exemplo de grande relevância a supremacia do interesse público. Ainda aqui, expõe-se a classificação dos serviços públicos, bem como a definição juntamente com dispositivos legais do expoente principal desse trabalho, antes do estabelecimento da Lei nº 13.460/2017, qual seja os usuários de serviços públicos.

Seguindo essa linha, adentra-se ao segundo capítulo, momento em que foram apresentadas as bases da relação de consumo, isso porque ausentes os usuários de serviços públicos de diploma legal próprio, valia-se primordialmente das diretrizes estabelecidas no Código de Defesa do Consumidor para estabelecer parâmetros legais, muito embora ressalte-se que o próprio CDC trouxesse em seu arcabouço alguns dispositivos direcionados a esses sujeitos, assim como a Constituição Federal de 1988 e leis esparsas, a exemplo a Lei de Concessões.

Explica-se o conceito da relação de consumo, demonstrando a diferenciação de fato existente em contraponto ao vínculo de Direito Público, apresentando os seus elementos formadores: consumidor, fornecedor, produto e serviço. Abre-se espaço para evidenciar as bases constitucionais de proteção ao consumidor, bem como a aplicação e limites do CDC em relação aos serviços públicos, este aspecto bastante controvertido, deixando evidente que não podem as bases de direitos privado serem aplicadas indistintamente a uma expoente que tem como ponto fundamente o interesse público.

Por fim, o terceiro capítulo, onde se encontra a problematização que buscou-se evidenciar, qual seja o surgimento da Lei de proteção e defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos, apresentando dois momentos distintos vividos por esses sujeitos.

Durante todo o trabalho demonstrou-se a situação daqueles que se utiliza do serviço público sem que houvesse conceitos, direitos e fundamentos protetivos garantidos

em lei, ou seja, o último capítulo tem como ponto de partida a posição jurídica dos usuários de serviços públicos antes da edição da Lei dos Usuários de Serviços Públicos.

Finaliza-se a discussão, porque não dizer ponto central dessa produção monográfica, com a apresentação da Lei 13.460/2017, notadamente protetiva, o que se observa pelo próprio nome, a Lei de proteção e defesa dos usuários de serviços públicos foi além, apresentou direitos, deveres e comandos de proteção específicos, como também estabeleceu bases conceituais de grande relevância, definindo o que são serviços públicos e usuários, por exemplo, trazendo uma segurança a muito tempo necessária a esse tema. Coube a esse capítulo, portanto, apresentar as inovações e alguns contrapontos acerca da proteção e dos direitos dos usuários de serviços públicos, destacando ressalva estabelecida pela própria lei no sentido de que não é a incidência dos diplomas legais anteriormente aplicáveis afastada por completo, devendo coexistir com os novos pressupostos legais.

2. DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Se faz mister a esse trabalho, para que se chegue ao denominador final, qual seja, as novas diretrizes estabelecidas na Lei de proteção e defesa dos usuários de serviços públicos, o estudo do que são serviços públicos, seu arcabouço principiológico, bem como o delinear classificatório.

Tratar da noção de serviços públicos é de pronto entender que não se está falando de conceito estático, o que quer dizer que é passível de variações ao longo do tempo, tendo por base pressupostos econômicos, políticos e sociais.

2.1. BREVE HISTÓRICO

A expressão serviço público veio delineando-se ao longo da história, de acordo com o momento e atuação estatal, levando em consideração diversos expoentes, como por exemplo econômico, social e político.

O marco inicial do Estado como prestador de serviços públicos¹ remete-se ao século XVIII, em meios a Revolução Francesa.² Em um momento inicial, se tinha o monopólio do estatal no exercício da atividade prestacional, assumindo um caráter preponderantemente assistencialista.³

Já no século XIX, período do Estado Liberal, obteve-se uma redução drástica do atuar estatal, momento em que incide a figura do Estado não intervencionista, havendo, portanto, um exercício predominante dos particulares na prestação de serviços públicos.

¹ Ao que se sabe, o preconizador da expressão “serviço público” foi Rousseau, em seu livro O contrato Social. (GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O Serviço público e a constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 20.)

² Importa dizer que durante o Antigo Regime já se conheciam atividades similares ao serviço público, no entanto sem que lhes fossem concedidas essa denominação. A concepção de serviço público, de fato, é posterior à Revolução Francesa. (GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O Serviço público e a constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 20.)

³ SOARES, Paulo Firmeza. **Mutabilidade histórica na acepção do serviço público**. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,mutabilidade-historica-na-acepcao-do-servicopublico,46045.html>>. Acesso em: 27 jul. 2017.

Seguindo essa linha do tempo, destaca-se o que ficou conhecido enquanto Estado Social⁴, final do século XIX início do século XX, momento em que foi ampliada a concepção de serviços públicos, em decorrência de maior atuação estatal, retomando o estado para si o exercício de atividades exercidas por particulares, muito em decorrência de descumprimentos, o que dificultava, inclusive, relações mercantis.

Posterior a isso, adentra-se ao que ficou conhecido como Estado de bem estar social⁵, nesse contexto assume o estado a posição central, verdadeiro garantidor de direitos sociais, a exemplo de educação, saúde, infraestrutura, dentre outros, voltando-se para o atendimento das necessidades da população, garantindo-lhes o mínimo necessário para uma vida digna.

Conforme evidenciado nas linhas iniciais, determinar o que é serviço público é entender o momento em que se vive, bem como a atuação estatal, variação no tempo e no espaço, atendendo aos anseios de uma época, principalmente de acordo com um estado mais ou menos interventor.

Nesse diapasão, evidenciou-se a necessidade de delegar a iniciativa privada o exercício de atividades públicas, seja por meio do contrato de concessão⁶ ou através de pessoas jurídicas criadas para esse fim, a exemplo das empresas públicas e sociedades de economia mista.

Advém o que ficou conhecido enquanto ‘Estado Mínimo’⁷, ou seja, o estado não mais era capaz de efetivar todas as atividades que tomou para si, valendo-se da iniciativa privada, para que assim fosse capaz de garantir a qualidade do serviço, bem como menor gasto dos recursos públicos.

⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos Serviços Públicos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 39-40.

⁵ DELLAGNEZZE, René. **O estado de bem estar social, o estado neoliberal e a globalização no século XXI. Parte II - O estado contemporâneo**. Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 107, dez 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12618&revista_caderno=16>. Acesso em: 27 jul. 2017.

⁶ “Concessão é a transferência da prestação de serviço público, feita pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas, que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado. (MEDAUAR, Odete. A figura da concessão. In: MEDAUAR, Odete (Coord.). **Concessão de serviço público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995, p.14.)

⁷ DELLAGNEZZE, René. **O estado de bem estar social, o estado neoliberal e a globalização no século XXI. Parte II - O estado contemporâneo**. Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 107, dez 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12618&revista_caderno=16>. Acesso em: 27 jul. 2017.

Nesse particular, salienta-se que a crise do Estado de Bem-Estar Social, trouxe uma instabilidade a noção de serviço público que, apesar de nomeada enquanto crise⁸, em verdade tratou-se de uma evolução do instituto jurídico que teve como expoente a própria evolução social.⁹

Tal situação deu margem as privatizações de setores públicos, no intuito de redução de gastos, bem como a prestação de melhor serviço.

Veja-se que, na tentativa de evitar que fosse a população afetada de modo prejudicial pelas regras de mercado, uma vez que a prestação estatal direta era por demais dispendiosa no que tange aos recursos, entendeu-se que, ainda que em mãos de particulares, seriam os serviços regulamentados com bases administrativas.

Nesse sentido, Luiz Carlos Bresser Pereira¹⁰ defende a ocorrência da redução do papel do Estado enquanto prestador direto dos serviços públicos, no entanto enfatiza a necessidade de que mantenha o Estado seu viés regulatório e fiscalizatório, principalmente em face dos serviços ditos sociais. Dessa forma, passe-se a buscar uma melhor prestação de serviço, garantido não só o controle, como também maior participação da sociedade.¹¹

Aquilo que buscou-se demonstrar com a evolução histórica brevemente exposta é que a ideia de serviço público é altamente multável, estando diretamente ligada ao momento histórico em que se encontra a sociedade, que acaba por delinear os meandros do atuar estatal no que concerne a prestação de serviços em face da população.

2.2. CONCEITO DE SERVIÇOS PÚBLICOS.

⁸ De acordo com o referido autor possível identificar dois sentidos para a expressão crise. O primeiro, que traz uma espécie de dúvida quanto a existência de um instituto, gerando descrença quanto a sua continuidade/solidez; e, o segundo que traz como expoente a ideia de transformação. (ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos Serviços Públicos**. 2 Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 240.)

⁹ RODRIGUES, Carlos Alberto Martins. **A crise e a evolução do conceito de serviço público**. Revista de Direito Público. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, jan./jun. 1981, p. 57-58/130/146.

¹⁰ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Plano diretor da reforma do Estado**. Brasília: MARE, 1995, p. 13.

¹¹ "O essencial no serviço público é o regime jurídico a que obedece, a parte que tem o Estado na sua regulamentação, no seu controle, os benefícios e privilégios de que goza, o interesse coletivo a que visa servir". In: CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Tratado de Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1960, 5v, p. 55.

Diante da ausência de um conceito uniforme, mais que isso, por conta da contínua evolução da ideia de serviços públicos, fez com que doutrinadores, notadamente os franceses, muito embasados na Escola de Serviço Público¹², estabelecessem critérios de conceituação, que acabaram por determinar as características essenciais do tema em análise.

Sendo a partir desses critérios que serão apresentados que se direcionou, por muito tempo, o conceito do que seriam os serviços públicos.

2.2.1 Critério Subjetivo

De acordo com esse critério o que se deve levar em consideração para determinar um serviço público é o sujeito prestador, ou seja, a pessoa jurídica a qual incube a prática, que para o critério subjetivo deve ser o Estado.

No entanto, esse é um critério demasiadamente amplo, bem como contrário a posicionamentos já consolidados, uma vez que os serviços públicos não são prestados apenas pelo Estado, logo o exercício da atividade não é centralizador; sendo possível que sejam realizadas delegações a iniciativa privada, constitucionalmente previstas, para que sejam postos em prática serviços essenciais a sociedade.

Nesse sentido o professor Dirley da Cunha Júnior, que afirma ser do estado, além da prestação, a criação do que seriam os serviços públicos, podendo ser exercido direta ou indiretamente, mantendo, no entanto, a titularidade estatal de maneira absoluta.¹³

Observa-se uma releitura por parte da doutrina do que seria o critério subjetivo, para determinar que os serviços públicos não podem ter como prestador único o Estado,

¹² A Escola de Serviço Público possuía enquanto expoentes norteadores do conceito de serviço público: "(a) trata-se de atividade ou organização assumida por uma coletividade pública (a chamada *publicatio*); e (b) o seu objetivo é o de satisfazer a uma necessidade de interesse geral. A esses dois elementos tem-se que acrescentar um terceiro, que era a submissão dos serviços públicos a regime jurídico derogatório do direito comum." (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26^a. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 101.)

¹³ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 12^a ed. Salvador: JusPodivm, 2013, p. 243.

contudo, é estatal e absoluta a titularidade sobre eles, sendo regido de acordo com as diretrizes de Direito Público.

2.2.2 Critério Objetivo ou Material

A partir do momento em que entendeu-se não ser serviço público aquele que é prestado pelo estado, havendo a possibilidade de ser também delegado ao particular, houve a necessidade de ir além da concepção subjetiva, afirmando-se o que ficou conhecido enquanto critério objetivo.

O critério objetivo considera o interesse final da prestação do serviço, qual seja, o interesse público. Logo, o que determinaria o serviço público seria a busca por atender as necessidades da coletividade.

Determina Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁴ que “Daí ser correta a afirmação de que todo serviço público visa atender à necessidade pública, mas nem toda atividade de interesse público é serviço público”.

Entender-se-ia um serviço enquanto público não através dos meios em que é posto em prática, mas considerando a natureza da própria atividade.¹⁵

Observa-se que o serviço público seria atividade possível de delegação a ente privado, no entanto de titularidade única estatal, na busca da satisfação do interesse público. Assim determina Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁶:

“Na acepção objetiva de serviço público pretende assinalar que uma atividade é serviço público não porque prestada através de um complexo de meios públicos, mas em razão da natureza da atividade ou tarefa. Assim, é o fato de, num dado momento histórico corresponder a uma necessidade de interesse geral, se constituir em uma exigência da coletividade, independentemente da organização que exercer esta atividade, o elemento que se encontra por detrás de todas as noções objetivas de serviço público”.

Dessa maneira, caberia ao estado promover o interesse público, preservando as necessidades de toda a coletividade.

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26ª. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 108.

¹⁵ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O Serviço público e a constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 46.

¹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Natureza e regime jurídico das autarquias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968, p. 153.

Salienta-se que foi o critério objetivo também alvo de críticas, a exemplo do doutrinador Leon Duguit, este expoente da Escola de Serviço Público, considerando-o vago ao dizer o que seria serviço público através do interesse público, não sendo evidente quais seriam esses serviços, havendo ainda doutrinadores que afirmem ser necessário lei que os determine.

2.2.3 Critério Formal

Falar do critério formal é conceituar os serviços públicos de acordo com o regime ao qual se submetem. Seriam, portanto, aquelas atividades que visam o interesse da coletividade, com base no regime de Direito Público.

Dessa maneira, seria toda a atividade material prestada pelo Estado regida por um regime jurídico público, derogando as normas de direito comum (privado). Esse é o posicionamento Jèze outro importante expoente da Escola de Serviço Público¹⁷.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho é plausível admitir que não seja determinado serviço público regido integralmente pelo viés de direito público, abrindo margem assim para o que chama de regime híbrido. Veja-se¹⁸:

“Na verdade, não se precisa admitir que a disciplina seja integralmente de direito público, porque, como é sabido, alguns particulares prestam serviços em colaboração com o Poder Público. Embora nessas hipóteses incidam algumas regras de direito privado, nunca incidirão elas integralmente, sendo necessário que algumas normas de direito público disciplinem a prestação do serviço. Pode-se até mesmo dizer que nesses casos o regime será híbrido, predominando, porém, o regime de direito público quando em rota de colisão com o direito privado”.

De acordo com o critério formal seria serviço público, portanto, aqueles submetidos ao Direito público, havendo a derrogação das normas de direito privado. Porém, não está ausente de críticas, havendo quem diga ser privilegiar demais a forma em razão da matéria.

2.2.4 Do conceito em si

¹⁷ Jèze conceitua serviço público, segundo Grotti, como “um procedimento técnico que se traduz em um regime peculiar, o processo de direito público, e identifica procedimento de serviço público e o regime jurídico-administrativo”. (GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Algumas reflexões sobre a transformação dos serviços públicos**. Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. São Bernardo do Campo: [s.n.], v.5, nov. 1999, p.36.

¹⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito administrativo**. 28ª Ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 334.

Analisados os critérios apresentados, percebe-se ser impossível a utilização de apenas um deles como parâmetro para determinar o que é de fato serviço público. Desse modo, para que sejam estabelecidas as características essenciais dos serviços públicos é imperiosa a conjugação desses critérios, formando um conceito melhor delineado, que atenda as variáveis que se impõe.

Segundo Paulo Modesto, a concepção de serviço público se dar de acordo com o momento histórico, assim sendo, considerando as situações variáveis no tempo, estabelecer um conceito seria expor a coletividade a uma situação de instabilidade, gerando assim uma ideia de imprecisão e insegurança para a sociedade.¹⁹

Em verdade, o que se observa é que no Brasil inexistia conceito normativo atribuído aos serviços públicos, ausente até mesmo na Constituição Federal, desse modo, dada as mais diversas transformações sociais, bem como a ausência de limites, impossível se fez, por muito tempo, a elaboração de um conceito uniforme acerca do tema.²⁰

Eros Grau²¹ adotou a ideia de atividade econômica, estando o serviço público destinado a circulação de bens/serviços, tendo como destinatário final o cidadão, no entanto com diretrizes mais amplas, em decorrência da titularidade atribuída ao estado, bem como o objetivo final, qual seja interesse público.

Cumprido dizer que, ausente a definição por meio de lei vivenciada durante relevante período, coube a doutrina determinar o que seria serviço público. Dentre os mais diversos doutrinadores, destaca-se o posicionamento de Celso Antônio Bandeira de Mello acerca do tema:

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

¹⁹ MODESTO, Paulo. Reforma do estado, formas de prestação de serviços público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de serviço público, serviços de relevância pública e serviços de exploração econômica para as parcerias público-privadas. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Mai/Jun/Jul 2005, n. 2. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br/revista-eletronica-de-direito-administrativo-economico>. Acesso em: 30 jul.2017.

²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 26ª. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 99.

²¹ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 15ª.ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

prerrogativas de supremacia e de restrições especiais -, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo”.²²

De acordo com o autor subscrito entende-se que compreender um serviço enquanto público é ter os meios jurídicos necessários a preservar o interesse público, satisfazendo a coletividade, bem como garantindo prestação eficiente, seja atuando em face de quem possa obstaculizá-la, seja em face de quem detém o seu exercício, o estado ou o concessionário/permissionário.

Percebe-se as mais variadas tentativas dos doutrinadores, dentre eles ainda Hely Lopes Meirelles²³ e Marçal Justen Filho²⁴, na busca por elementos capazes de conceituar o que seriam os serviços públicos, uns em sentido mais amplo, outros em sentido mais restritos, como meio de estabelecer bases conceituais, diante da ausência de ditames legais.

Tratar do conceito de serviços públicos, portanto, era entender, como já difundido nesse trabalho, que está se falando de instituto variável²⁵ no tempo e no espaço, considerando as diversas nuances vividas na sociedade, sejam elas jurídicas, políticas ou sociais, coexistindo seus elementos de acordo com a atuação estatal a que se submete.²⁶

Hoje em dia é possível falar no conceito legal de serviço público, de acordo com o recente diploma normativo instituído pelo legislador brasileiro, a lei nº 13.460/2017, esse será analisado no momento oportuno desse trabalho monográfico que tem como objeto as novas nuances advindas desse texto de lei.

²² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 695.

²³ “Serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado” ((MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 333)

²⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, 727.

²⁵ Segundo preceitua Maria Sylvia Zanella Di Pietro durante toda a história observou-se que jamais esteve a noção de serviços públicos estática, abrangendo as mais diversas atividades (industriais, comerciais e sociais). (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26ª. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 99.)

²⁶ “Cada povo diz o que é serviço público em seu sistema jurídico. A qualificação de uma dada atividade como serviço público remete ao plano da concepção do Estado sobre seu papel. É o plano da escolha política, que pode estar fixada na Constituição do país, na lei, na jurisprudência e nos costumes vigentes em dado tempo histórico.” (GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O Serviço público e a constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 87.)

2.3 PRINCÍPIOS NORTEADORES DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.

Antes que se adentre aos princípios próprios dos serviços públicos, faz mister salientar, tendo em vista que a titularidade desses serviços é do Estado, logo o regime jurídico a que se impõe é de Direito Público, que a administração pública tem princípios aplicáveis a todos os atos administrativos, assim sendo estão os serviços públicos também sujeitos aos princípios administrativista, bem como constitucionais.²⁷

A Constituição Federal, no artigo 37²⁸, traz os princípios da legalidade, impessoalidade moralidade, publicidade e eficiência, são esses comandos principiológicos que garantem, junto com demais dispositivos legais, a prestação de atividade administrativa proba, tendo como consecução final o interesse público e a satisfação de toda a coletividade.

Demonstrado o dispositivo constitucional referente aos princípios da administração pública, passa-se a expor os princípios basilares dos serviços públicos, que além de direcionarem o atuar estatal ou privado (diante de delegações), traz garantias aqueles que os utilizam, ou seja, aos usuários de serviços públicos.

Segundo a doutrina francesa, são três os princípios aplicáveis a todo e qualquer serviço público, são eles: mutabilidade, continuidade e igualdade, sendo inclusive denominados de “leis de serviço público”²⁹. No entanto, esse trabalho vai a diante para trazer, com base na doutrina brasileira, também o princípio da modicidade tarifária.

2.3.1 Princípio da Continuidade

²⁷ Afirma Dinorá Grotti que estão os princípios dos serviços públicos diretamente relacionados com o princípio da dignidade da pessoa humana, demonstrando assim a relação direta desses pressupostos principiológicos. (GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O Serviço público e a constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 257).

²⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 24^a ed. São Paulo: Rideel, 2017.)

²⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 700.

Também conhecido como princípio da permanência, é de grande relevância, principalmente em face dos administrados, pois garante a continuidade do serviço. Veja o que diz o doutrinador Dirley da Cunha Júnior quanto ao princípio em epígrafe:

“É um dever da Administração Pública não só prestar os serviços públicos, mas disponibilizá-los aos administrados continuamente, sem interrupções”.³⁰

Destaca-se que esse princípio prega, em verdade, o que se entende por “serviço adequado”, não podendo ser lido como a impossibilidade de interrupção, em verdade deve levar em consideração a atividade que está sendo servida a sociedade, bem como a necessidade desta. Assim sendo, o serviço pode até não ser efetivamente contínuo, ou seja, posto em prática no dia-a-dia, no entanto deve estar disponível ao administrado para quando lhe for necessário.

Vários são os comandos normativos que versam sobre o referido princípio, advindo a ideia da continuidade da necessidade de se assegurar a prestação de “serviço adequado”, de acordo com o que determina o art. 175, inciso IV, §único da Constituição Federal / 88³¹. Uma vez que ser adequado é ter inerente ao seu exercício a prestação em caráter contínuo, conforme preceitua a Lei nº 8.987/95, no artigo 6º, §1º³².

Ainda na seara dos ditames legalista que evidenciam o princípio da continuidade, possível destacar o artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor³³, que pressupõe para o serviço adequado o dever por parte do Estado de continuidade da atividade.

Salienta-se que é esse princípio derivado de princípios outros da administração pública, como o da indisponibilidade do interesse público e da supremacia do interesse público, o que reafirma ideia já esposada do sentido de coexistência dos

³⁰ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curdo de Direito Administrativo**. 12ª ed. Salvador: JusPodivm, 2013, p. 59.

³¹ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: IV - a obrigação de manter serviço adequado. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 24ª ed. São Paulo: Rideel, 2017.)

³² Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. (BRASIL. **Lei 8.987/95**, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm. Acesso em: 29 jul.2017).

³³ 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. (BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm. Acesso em: 29. Jul. 2017).

princípios próprios dos serviços públicos com aqueles aplicáveis a administração pública como um todo.³⁴

Importante dizer que a doutrina, a exemplo de Dinorá Grotti³⁵, diferencia continuidade e regularidade. A primeira, traduz a ideia de prestação ininterrupta do serviço, considerando o tipo de atividade e necessidade. A segunda, por seu turno, volta-se para um viés formal, estando ligada a prestação do serviço de acordo com o conjunto normas estabelecidas para o seu exercício.

Existem duas nuances objeto de discussão na doutrina e jurisprudência no que tange a continuidade do serviço, são elas: a possibilidade do direito de greve, esta legalmente prevista, bem como a possibilidade de interrupção no fornecimento do serviço quando diante do inadimplemento por parte do usuário.

O direito de greve está previsto no artigo 37, inciso VII da CF/88³⁶, bem como na lei regulamentadora de número 7.783/89. Entende-se ser possível a interrupção de parte do serviço público em razão de greve, no entanto deve estar de acordo com as normas jurídicas que a pressupõe.³⁷

Salienta-se ainda quanto o direito de greve e sua relação com o princípio da continuidade, que a lei 7.783/89, no art. 10³⁸, determina serviços como essenciais, ainda de acordo com o comando normativo citado, mais precisamente no art. 11³⁹,

³⁴ ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p.133/134.

³⁵ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O Serviço público e a constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 287.

³⁶ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 24ª ed. São Paulo: Rideel, 2017.)

³⁷ ALVARENGA, José Eduardo de. O serviço público. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia W. Batista dos (Orgs.). **Curso de direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 351.

³⁸ Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais: I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis; II - assistência médica e hospitalar; III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos; IV - funerários; V - transporte coletivo; VI - captação e tratamento de esgoto e lixo; VII - telecomunicações; VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares; IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais; X - controle de tráfego aéreo; XI compensação bancária. (BRASIL. **Lei nº 7.783**, de 28 de julho de 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7783.htm. Acesso em: 29 jul. 2017.)

³⁹ Art. 11. Nos serviços ou atividades essenciais, os sindicatos, os empregadores e os trabalhadores ficam obrigados, de comum acordo, a garantir, durante a greve, a prestação dos serviços indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. Parágrafo único. São

esses serviços ditos essenciais devem ter sua prestação devidamente assegurada em razão dos riscos/prejuízos que podem incidir em face da coletividade.

Logo, entende-se que efetivado o direito de greve possível que se tenha a supressão de parte do serviço, no entanto, no que se refere aos serviços essenciais, esses devem ter a prestação de forma contínua, uma vez que pode o não fornecimento causar sérios danos.

Já ao tratar da suspensão do serviço em razão do inadimplemento do usuário, percebe-se uma celeuma no âmbito jurídico, havendo posicionamento diversos na doutrina e na jurisprudência.

Nesse contexto, afirma José Dos Santos Carvalho Filho ser necessária a distinção entre os serviços compulsórios e os serviços facultativos. De maneira que, em se tratando de serviço facultativo tem o Poder Público a possibilidade de suspender a sua prestação em decorrência do inadimplemento, em sentido contrário do que ocorre caso o serviço seja compulsório, situação em que não se pode admitir tal suspensão, não apenas por considerar a coercitividade por meio do Estado como também porque, sendo remunerado por taxa, há outros mecanismos para cobrança da dívida.⁴⁰

Ao tratar, portanto, da descontinuidade em razão do inadimplemento do usuário é possível dizer que assunto de grande controvérsia e dos mais variados posicionamentos tanto na jurisprudência⁴¹⁴² quanto doutrinário⁴³, havendo quem

necessidades inadiáveis, da comunidade aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população. BRASIL. **Lei nº 7.783**, de 28 de julho de 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7783.htm. Acesso em: 29 jul. 2017.)

⁴⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28ª. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 343-344.

⁴¹ Decisão contra a suspensão por inadimplemento: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. FORNECIMENTO DE **ENERGIA ELÉTRICA**. SUSPENSÃO INDEVIDA. AUSÊNCIA DE **INADIMPLEMENTO** DO USUÁRIO. DANO MORAL. CONFIGURAÇÃO. CONCLUSÃO OBTIDA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM MEDIANTE ANÁLISE DAS PROVAS DOS AUTOS. SÚMULA 7/STJ. REVISÃO DO QUANTUM INDENIZATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE NA ESPÉCIE. SÚMULA 7/STJ. 1. O Tribunal de origem, ao entender ser indevida a suspensão do fornecimento de **energia elétrica** bem como ser cabível o dano moral, o fez com base na apreciação dos elementos fático-probatórios dos autos, ao consignar que não houve **inadimplemento** do usuário a justificar o corte no fornecimento do serviço, consoante documentos juntados. Logo, imperiosa a aplicação da Súmula 7/STJ. 2. A quantia estipulada a título de danos morais, quando não exorbitante ou irrisória, não pode ser revista, em razão do óbice da Súmula 7 desta Corte Superior. 3. Agravo regimental não provido. (BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 337769 - PE. Rel. Ministro Mauro Campbell Marques. Segunda Turma. Julgado em: 13 ago. 2013)

⁴² Decisão pela legitimidade da suspensão: PROCESSUAL CIVIL. ART. 535 DO CPC. OMISSÃO CONFIGURADA. **SERVIÇO** DEFORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. **INADIMPLEMENTO** DO CONSUMIDOR. **SUSPENSÃO**. NECESSIDADE DE AVISO PRÉVIO. IMPOSSIBILIDADE DE

entenda que em se tratando de serviços essenciais impossível a suspensão, no entanto há quem defenda a possibilidade de interrupção diante do prejuízo em face de toda a coletividade diante da ausência de pagamento.

Indiscutível, apenas, é o dever do estado no exercício contínuo dos serviços públicos, seja de maneira direta ou indiretamente, assegurando assim o interesse público, com conseqüente bem-estar social.

2.3.2 Princípio da Igualdade

Também conhecido como princípio da uniformidade, trata-se da representação clara de pressupostos constitucionais, como razoabilidade e proporcionalidade, estando a ideia de igualdade expressamente determinada no art. 5^o⁴⁴ da Constituição Federal de 1988.

Destaca-se que é um princípio cuja denominação pode variar de acordo com o autor que o leciona, a exemplo Celso Antônio Bandeira de Mello que o denomina enquanto “universalidade”.⁴⁵

SUSPENSÃO QUANTO AOS DÉBITOS ANTIGOS. COBRANÇA PELAS VIAS ORDINÁRIAS. (PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. CONTRADIÇÃO. INEXISTÊNCIA. ADMINISTRATIVO. ENERGIA ELÉTRICA. USUÁRIO INADIMPLENTE. AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO PRÉVIA. **SUSPENSÃO DO FORNECIMENTO DO SERVIÇO**. IMPOSSIBILIDADE.) 1. Em verdade, a Primeira Seção e a Corte Especial do STJ entendem legal a **suspensão** do **serviço** de fornecimento de energia elétrica pelo **inadimplemento** do consumidor, após aviso prévio, exceto quanto aos débitos antigos, passíveis de cobrança pelas vias ordinárias de cobrança. 2. Admitir o **inadimplemento** por um período indeterminado e sem a possibilidade de **suspensão** do **serviço** é consentir com o enriquecimento sem causa de uma das partes, fomentando a inadimplência generalizada, o que compromete o equilíbrio financeiro da relação e a própria continuidade do **serviço**, com reflexos inclusive no princípio da modicidade. 3. Embargos de declaração acolhidos, com efeitos modificativos para, sanando a omissão apontada, dar parcial provimento ao recurso especial. (BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Embargos de Declaração nos Embargos de Declaração em REsp nº 1192168 - RS. Rel. Ministro Mauro Campbell Marques. Segunda Turma. Julgado em: 04 ago. 2011)

⁴³ Afirma Celso Ribeiro Bastos “O serviço público deve ser prestado de maneira contínua, o que significa dizer que não é passível de interrupção. Isto ocorre pela própria importância de que o serviço público se reveste, o que implica ser colocado à disposição do usuário com qualidade e regularidade, assim como com eficiência e oportunidade.” (BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 165.)

⁴⁴ “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]” (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 24ª ed. São Paulo: Rideel, 2017.)

⁴⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 702.

De acordo com o princípio em epígrafe, todos os usuários que estejam em mesma posição de igualdade, deve ter mesmo tratamento, assim sendo, satisfeitas as condições legalmente postas devem receber igual tratamento, sem distinção de qualquer ordem.⁴⁶

Autores como Marçal Justen Filho⁴⁷ traz a impossibilidade de tratamento discriminatório, bem como as dificuldades imbuídas no princípio em análise, o entendo da seguinte forma:

“A igualdade envolve o tratamento não discriminatório e universal para todos os usuários. Não se pode restringir o acesso aos benefícios do serviço público para os sujeitos que se encontrem em igualdade de condições. Nesse ponto, o intérprete se depara com a conhecida dificuldade inerente ao princípio da isonomia, relacionada ao problema de identificar os limites da igualdade.”

Nada mais é o princípio da igualdade do que o direito que possuem os administrados de terem tratamento isonômico, ou seja, sem que sejam feitas distinções, bem como preservado o acesso igualitário aos serviços públicos.

Guarda o princípio da isonomia relação direta com o princípio da modicidade tarifária, uma vez que, de acordo com o art. 13 da Lei nº 8.987⁴⁸, a possibilidade de implementação de tarifas com valores diferenciados, assim como subsídio quando o valor da tarifa cobrada não é suficiente para remunerar, notadamente em casos de delegação, são meios de efetivar a isonomia entre os usuários, permitindo que seja o serviço público acessível a toda coletividade.

Diretamente atrelado ao princípio da igualdade, tem-se o que chamam alguns doutrinadores de princípio da generalidade. Esse traz o fundamento de que o serviço deve ter o maior número possível de beneficiários, ou seja, deve o Estado, ou aquele a quem esteja o serviço delegado, concentrar esforços para que o serviço concretize-se em face daqueles que não o recebe.⁴⁹

⁴⁶ CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 12ª ed. Salvador: JusPodivm, 2013, p. 246.

⁴⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11ª. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, 737.

⁴⁸ Art. 13. As tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários. (BRASIL. **Lei 8.987/95**, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm. Acesso em: 30 jul.2017).

⁴⁹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 243.

Veja-se que é o princípio da igualdade, de bases expressas na Carta Magna, que vem como meio de efetivação do fundamento norteador dos serviços públicos, que é o interesse público, leia-se o benefício de toda uma coletividade.

2.3.3 Princípio da Mutabilidade

Trata-se o princípio em análise da possibilidade que assiste a administração pública de alterar o regime jurídico a que se submetem os administrados, usuários e servidores, seguindo a realidade que se apresenta, no intuito de garantir uma melhor prestação de serviço.

Importante destacar a impossibilidade de se arguir direito adquirido em relação a regime jurídico específico⁵⁰, sob a prerrogativa do interesse público faz-se possível a alteração do regime jurídico, uma vez que a atividade administrativa deve ter como corolário o atendimento das necessidades da coletividade, que tem incitada em sua natureza a variabilidade de acordo com a situação econômica, política, social e tecnológica⁵¹.

O princípio da mutabilidade do regime jurídico permite, por exemplo, alteração contratual, podendo inclusive serem rescindidos os contratos unilateralmente, mudanças do estatuto de funcionários, dentre outras possibilidades, em virtude de bem maior, qual seja o interesse público.⁵²

Há quem entenda a mutabilidade do regime jurídico como dever da administração pública⁵³, seguindo, portanto, a evolução que se impõe, introduzindo a atividade que vem sendo prestada os avanços e aperfeiçoamentos posteriores.

Busca, portanto, efetivar o interesse da coletividade, apresentando serviço adequado, de acordo com as evoluções supervenientes, tendo como cerne a supremacia do interesse público em face do particular.

⁵⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26^a. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 108.

⁵¹ GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 17^a ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 355.

⁵² CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 12^a ed. Salvador: JusPodivm, 2013, p. 246.

⁵³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11^a. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, 738.

2.3.4 Princípio da Modicidade

O princípio da modicidade tarifária advém da ideia esposada no art. 3º⁵⁴ da Constituição Federal de 1988 de sociedade justa, uma vez que demasiadamente injusto seria banir um indivíduo da utilização de determinados serviços públicos, inclusive essenciais, por ausência de condição econômica.

Segundo as lições de José dos Santos Carvalho Filho, significa dizer que a remuneração dos serviços deve possuir valores módicos, ou seja, deve o poder público ter como base a capacidade aquisitiva do usuário.⁵⁵

Dessa forma, intui-se que o referido princípio impõe que a administração pública estabeleça tarifas justas, visando que nenhum usuário seja alijado do benefício, buscando sempre o interesse principal que é a satisfação da coletividade.

Cumprido salientar, conforme leciona Diogenes Gasparini, que em situação excepcional poderá o poder público valer-se de outras fontes como forma de subsidiar a remuneração do serviço, conforme se observa no art. 11 da Lei nº 8.987/95⁵⁶, viabilizando o maior número de administrados com acesso a atividade.

Como já mencionado, intimamente ligado ao princípio da isonomia, a modicidade tarifária vem impedir o agir discriminatório na prestação de serviços públicos, impondo a administração pública que, inclusive por meio de políticas tarifárias, estabeleça valores módicos como contraprestação, para que se tenha o alcance significativo da sociedade, não afastando o administrado do direito de ser assistido pela administração.

⁵⁴ Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 24ª ed. São Paulo: Rideel, 2017.)

⁵⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito administrativo**. 28ª Ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 348.

⁵⁶ Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei. Parágrafo único. As fontes de receita previstas neste artigo serão obrigatoriamente consideradas para a aferição do inicial equilíbrio econômico-financeiro do contrato. (BRASIL. **Lei 8.987/95**, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm. Acesso em: 30 jul.2017).

2.4 CLASSIFICAÇÃO

Assim como o conceito, a classificação dos serviços públicos também não dispõe de uniformidade, inexistindo na doutrina um consenso quanto ao tema.

Nesse trabalho classifica-se os serviços públicos de acordo com a titularidade (próprios e impróprios), objeto (comerciais, administrativos e sociais), destinatários (*uti universi e uti singuli*), e, por fim, quanto a execução (*direta e indireta*).

A divisão em próprios e impróprios tem como fundamento a análise da titularidade da atividade que vai ser prestada. São próprios os serviços que o Estado assume ou executa, direta ou indireta, há quem afirme se tratar de serviços sem possibilidade de delegação.⁵⁷ Já os serviços impróprios, não são executados pelo Estado, no entanto dependem da autorização e regulamentação estatal. Ressalta-se que ambos representam interesses da coletividade.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁵⁸, os serviços impróprios “não é serviço Público”, considerando o aspecto jurídico, isso porque não se encontra como atribuição do Estado, estando em mãos de particulares, submetendo unicamente ao regime jurídico especial, seriam o que se chama de serviços públicos autorizados.

Contudo, é cediço que o serviço público pode ser disposto ao particular, na busca de melhor efetivação, com a imposição de regime jurídico específico, com titularidade ainda que não exclusiva do Estado, o que não impede, portanto, que determinados serviços sejam repassados a seara privada, submetendo-se a regulamentação estatal.

Quanto ao objeto, serão os serviços públicos classificados em comerciais, administrativos e sociais. Os serviços de cunho comercial (industrial) tem como fundamento a produção de renda para quem os presta a exemplo de água, energia, transporte público. Sendo passíveis de delegação. Já os serviços ditos administrativos, são realizados pela administração para o atendimento da necessidade *in se*, ou como preparação para a consecução de outro serviço, como por exemplo imprensa oficial. Por fim, os serviços sociais, estes vinculam-se aos

⁵⁷ ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p.129.

⁵⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26ª. ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 113/114.

direitos fundamentais, não sendo de titularidade absoluta do Estado, admitindo-se, inclusive por meio da Constituição Federal de 1988, que sejam tais serviços prestados pelos particulares, sem a formal delegação por parte do Poder Público.⁵⁹

No que concerne aos destinatários, possível classificar os serviços públicos e *uti universi* e *uti singuli*. Os Serviços *uti universi* (ou gerais) não são mensuráveis, impossíveis de identificação individual, logo indivisíveis de acordo com o beneficiário, não se conhece, portanto, os usuários de maneira determinada, assim como quanto de benefício lhe foi prestado, como exemplo a iluminação pública, garantia da segurança nacional, limpeza pública, etc. Em sentido contrário estão os serviços *uti singuli* (ou individuais), estes são prestados a usuários possíveis de determinação, ou seja, a administração sabe a quem presta o serviço, podendo mensurar a utilização por cada indivíduo, cita-se coleta domiciliar de lixo, energia elétrica, água, serviço postal, telefônico, dentre outros.⁶⁰

Por fim, e não menos importante, está a classificação quanto a execução do serviço público.⁶¹ Entende-se por execução direta quando o responsável pela prestação utiliza de recursos e meios próprios, prestados de maneira pessoal, sendo impossível a transferência. No que tange aos serviços indiretos, o responsável - leia-se também em casos de delegação - tem a faculdade de repassar a função executória a terceiros. Importante destacar que a natureza do serviço deve ser considerada para se classifique como indireto, uma vez que existem casos em que não se admite a transferência executória para um terceiro.

Vislumbra-se, pelo exposto, a possibilidade classificatória dos serviços públicos, considerando elementos relevantes como a titularidade, o objeto, a quem se presta, e a quem cabe executa-los.

2.5 O USUÁRIO DE SERVIÇO PÚBLICO

⁵⁹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 247.

⁶⁰ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente de. **Direito Administrativo Descomplicado**. 21ª ed. São Paulo: Método, 2009, p. 567-568.

⁶¹ MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 325

O usuário de serviços públicos, não diferente do que ocorreu com o serviço público em si, não possuiu durante muito tempo conceito definido em lei, sendo objeto de construção doutrinária e jurisprudencial as suas características e definição.

Teve a sua conceituação determinada atualmente por meio da Lei de Proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos, no art. 2º, inc. I, que era apresentado em tópico oportuno, quando da análise do objeto central desse trabalho.

Em linhas gerais é o usuário de serviço público era entendido enquanto o sujeito que utiliza dos serviços prestados pelo Estado, de maneira direta ou indireta, constituindo relação que integra o regime de direito público.

Importante dizer que a relação de consumo difere da relação jurídica de serviço público. Isso porque, quando diante da relação jurídica de consumo é estabelecida uma relação contratual de direito privado, onde fica o fornecedor obrigado a conceder ao consumidor bem ou serviço. Interferindo o poder público quando diante de irregularidade no vínculo, como forma de proteger o consumidor que é parte vulnerável. Em sentido contrário, na relação jurídica de serviço público, o usuário estabelece uma ligação com a concessionária que tem o dever de prestar a atividade cujo o exercício lhe foi concedido⁶², sendo que houve um vínculo prévio entre o poder público e aquele a quem foi delegado o serviço.⁶³

Adentrando nos expoentes legais, a Constituição Federal faz menção aos usuários de serviços públicos no art. 37, §3º⁶⁴, onde se especificam as formas como participarão os usuários na Administração Pública.

⁶² Em que pese se fale em concessionária, o dever constitucional de prestar o serviço é do poder concedente, que por escolha optou por presta-lo por meio do regime de concessão, de maneira indireta. (AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. Distinção entre usuário de serviço público e consumidor. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, v. 225, jul./set./2001, p.218.)

⁶³ *Ibidem*, p.217-219.

⁶⁴ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998); II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Lei nº 12.527, de 2011); III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (Incluído pela Emenda

Além disso, a CF no art. 175, parágrafo único, inc. II⁶⁵ afirma a necessidade de criação de diploma legal que regulamente os direitos dos usuários de serviço público. Nesse sentido ainda, a EC nº 19/1998, no art. 27⁶⁶, que busca o mesmo objetivo do artigo constitucional, que só se concretizou em momento bastante posterior, mais precisamente em 26 de junho de 2017.

Além dos preceitos constitucionais em relação aos usuários de serviços públicos, havia norma esparsa, a Lei 8.987/1995, que no art. 7⁶⁷ afirma direitos e obrigações a serem postos em prática em face dos usuários de serviços públicos.

No que concerne ao CDC, é cediço que não traz o conceito de serviços públicos, assim como de usuário, no entanto consolida em meio a seus dispositivos artigos que fazem referência a esse tipo de prestação de atividade, esses serão apresentados no capítulo 3, tópico 3.4, dessa construção monográfica.

Constitucional nº 19, de 1998) (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 24^a ed. São Paulo: Rideel, 2017.)

⁶⁵ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: II - os direitos dos usuários; (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 24^a ed. São Paulo: Rideel, 2017.)

⁶⁶ Art. 27. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação desta Emenda, elaborará lei de defesa do usuário de serviços públicos. (BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19/1998**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 30. Jul. 2017.

⁶⁷ Art. 7º. Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários: I - receber serviço adequado; II - receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos; III - obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente. (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998) IV - levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado; V - comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço; VI - contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços. (BRASIL. **Lei 8.987/95**, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm. Acesso em: 30 jul.2017).

3. RELAÇÃO DE CONSUMO

Tratar da relação de consumo é entender que se está retratando em verdade uma relação jurídica como qualquer outra, havendo, portanto, sujeito ativo e passivo que através de um fato propulsor estabelecem obrigações e direitos recíprocos.

Adentra-se na relação consumerista especificamente, expondo os elementos que a compõe, dando forma a esse vínculo, bem como a sua regulamentação no ordenamento jurídico pátrio.

3.1 CONCEITO

É cediço que inexistente no Código de Defesa do Consumidor (CDC) um conceito do que vem a ser a relação de consumo, uma vez que, como já dito, é uma relação jurídica comum, sendo diferenciada pelos elementos que a compõe, logo ao invés de se estabelecer um conceito para o vínculo em análise, preferiu o CDC evidenciar os elementos que o forma.⁶⁸

É comum nas relações jurídicas a existência de sujeitos (ativo e passivo), objeto (bem jurídico ou prestação) e o fato ensejador. O que se observa na relação de consumo é que evidencia-se as partes e o objeto, não dando ao fato em si grande significância.

Logo, ao que se conhece como sujeito ativo e passivo, aqui denomina-se consumidor e fornecedor; o bem ou prestação chamam-se produtos e/ou serviços.

Flávio Tartuce e Daniel Amorim Assumpção Neves afirmam que só haverá relação jurídica se o vínculo estabelecido pelas partes estiver normatizado, no intuito e oferecer maior proteção aos envolvidos.⁶⁹

Os referidos autores realizam uma comparação entre a relação jurídica de acordo com a teoria geral e a relação de consumo para dizer que referente aos sujeitos jurídicos – ativo (titular de direitos) e passivo (aquele que possui o dever jurídico) - na relação consumerista encontra-se o fornecedor de produto ou prestador do serviço e consumidor; quanto ao poder do sujeito ativo em relação a prestação (poder imediato) e o bem jurídico tutelado (poder mediato) entende que o consumidor poderá exigir a prestação do serviço ou entrega do produto de acordo com o que fora normatizado, assim como disposto no CDC; por fim, no que se refere ao acontecimento propulsor, a relação de consumo decorre de um negócio jurídico, fundamentado pela autonomia privada, com bases contratuais.⁷⁰

⁶⁸ MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 143.

⁶⁹ TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito do Consumidor**. 3ª ed. São Paulo: Método, 2014, p. 68.

⁷⁰ TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de Direito do Consumidor**. 3 ed. São Paulo: Método, 2014, p. 68.

Sergio Cavalieri Filho⁷¹ compartilha do posicionamento até aqui exposto referente a relação jurídica em análise, para dizer que:

“A formação da relação jurídica de consumo está sujeita ao mesmo processo jurídico. As normas jurídicas de proteção ao consumidor, nelas incluídos os princípios, incidem sempre que ocorrem, em qualquer área do Direito, atos de consumo, assim entendidos o fornecimento de produtos, a prestação de serviços, os acidentes de consumo e outros suportes fáticos, e fazem operar os efeitos jurídicos nelas previstos. O que particulariza essa relação jurídica é que os sujeitos serão sempre o consumidor e o fornecedor, e terá por objeto produtos ou serviços [...]”

Cumprido salientar ainda a posição de autores como Aguinaldo Allemar⁷², que diz ser a relação de consumo consubstanciada de uma relação social, ou seja, entre indivíduos, regulamentado pelo Direito. Daí porque entender essa relação também como jurídica, onde se tem um sujeito detentor de um bem ou um serviço a ser prestado, em caráter profissional, juntamente com o sujeito que busca a aquisição do bem ou da prestação de serviço enquanto destinatário final.

Importa dizer que a ligação entre sujeitos estabelecida na relação de consumo pressupõe a ausência de igualdade entre as partes, sendo o consumidor entendido como parte hipossuficiente, uma vez que assume posição inferior a do fornecedor, a exemplo da questão informacional, sendo aquele que consome deficiente em relação aquele que detém o bem ou presta o serviço, este conhecedor de todas as informações referente ao objeto, ou ainda pelo formato contratual, a exemplo dos contratos de adesão, que impõe condições nem sempre escolhidas pelos destinatários, surgindo, portanto, a ideia de vulnerabilidade como princípio que consubstancia a relação de consumo.

Veja-se que a relação de consumo não possui conceito pronto e determinado, tem por bases as diretrizes da relação jurídica de acordo com a teoria geral do direito, caracterizando-se pela presença de seus elementos subjetivos (consumidor e fornecedor) e objetivos (produto e/ou serviço), dando margem para a incidência do CDC em conjunto com as normas constitucionais.

Por fim, ultrapassada essa ideia formal da relação de consumo, cumpre dizer que nos dias atuais vem esse vínculo sendo analisado também por um prisma filosófico/sociológico. Em uma sociedade de hiper consumismo, consumir não mais

⁷¹ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Direito do Consumidor**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p.66.

⁷² ALLEMAR, Aguinaldo. **Tutela estatal e relação jurídica de consumo**. Curitiba: Juruá, 2003, p. 50.

tem o condão de satisfazer necessidades básicas, subsistência em caráter primordial, hoje em dia busca-se efetivar relações de consumo como forma de diferenciar-se, de suprir o quanto determinado pelo meio que se pretende inserir, dessa maneira cria-se indivíduos “doentes”, afastados de ideários sociais, uma vez que consumir passa a ser posicionar-se no mundo de maneira individual (diversa), sendo uma visão que, dentre outras possibilidades, só será melhorada por meio de uma reavaliação social de valores.⁷³

3.2 ELEMENTOS DA RELAÇÃO DE CONSUMO

Conforme dito ao conceituar a relação de consumo o legislador optou por não apontar um conceito pronto, definindo a relação jurídica aqui analisada por meio dos seus elementos subjetivos (consumidor e fornecedor) e objetivos (produto e serviço).

Nesse tópico, portanto, serão estudados de maneira mais aprofundada os elementos acima citados, de modo a elucidar ainda mais o que vem a ser o vínculo consumerista.

3.2.1 Consumidor

No intuito de evitar variadas interpretações o legislador tomou para si a conceituação de consumidor, este sujeito ativo da relação de consumo, elemento de caráter subjetivo, que caracteriza-se de acordo com o exposto no art. 2 da Lei nº 8.078/90⁷⁴, nos seguintes termos:

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

⁷³ LEMOS, Amanda Nunes Lopes Espiñeira. A relação de consumo sob os aspectos filosófico e sociológico. In: SILVA, Joseane Suzart Lopes da; OLIVEIRA, Yuri Bezerra (Coord.). **Arquivos de consumo: uma análise crítica do ordenamento jurídico brasileiro em comparação com as comunidades econômicas internacionais**. Salvador: Paginae, 2013, p. 45-55.

⁷⁴ BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm. Acesso em: 5. Ago. 2017

De acordo com o exposto no dispositivo, poderá ser consumidor tanto a pessoa física como jurídica, no entanto, desde que dotados de vulnerabilidade, conforme preceitua o art. 4º, inc. I do CDC⁷⁵.

A característica ser vulnerável vem como forma de garantir a isonomia prevista na Constituição Federal. Isso porque o consumidor é a parte mais frágil da relação jurídica de consumo, estaria sujeito as regras do fornecedor que tem como fundamento fulcral o lucro.⁷⁶

No que concerne a pessoa jurídica tem-se uma certa controvérsia em relação a vulnerabilidade, uma vez que ser vulnerável, pelo quanto já exposto, é ser dotado de certa fragilidade, parte fraca da relação, que pode ser multifacetada: técnica, econômica, jurídica, o que via de regra não é o caso da entidade empresária.

Para Tartuce⁷⁷ é um elemento da relação jurídica a vulnerabilidade do consumidor, logo não haveriam discussões quando diante de consumidores empresários, uma vez consumidora carrega consigo os elementos dessa espécie de relação jurídica. Em sentido contrário, a autora Ada Pellegrini⁷⁸ discorda do entendimento da pessoa jurídica enquanto consumidora, dentre os fatores, afirma que diferente da coletividade de consumidores, a entidade empresaria dispõe de alta capacidade de defesa, ou seja, carece de vulnerabilidade.

No entanto, o STJ⁷⁹ vem posicionando-se no sentido de que para o consumidor pessoa física a vulnerabilidade é presumida, enquanto que o consumidor pessoa

⁷⁵Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995). I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo; BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm. Acesso em: 5. Ago. 2017.

⁷⁶ NUNES, Rizzatto. **Curso de Direito do Consumidor**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 176/177.

⁷⁷ TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assupção. **Manual de Direito do Consumidor**. 3 ed. São Paulo: Método, 2014, p. 73.

⁷⁸ GRINOVER, Ada Pellegrini; BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos e; FINK, Daniel Roberto; FILOMENO, José Geraldo Brito; NERY JUNIOR, Nelson; DENARI, Zelmo. **Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto**. 10ª ed. Vol. I. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 27.

⁷⁹ AGRAVO REGIMENTAL EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. INDENIZAÇÃO. ALEGAÇÃO DE SER A RELAÇÃO DE CONSUMO A ENSEJAR APLICAÇÃO DE PRAZO PRESCRICIONAL DO CDC. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7 E 83 DO STJ. DECISÃO MANTIDA. 1. Constata-se que o acolhimento da pretensão recursal no sentido de que a parte recorrente seria consumidor, sendo a relação de consumo a ensejar a aplicação do prazo prescricional de cinco anos previsto no CDC, demandaria a alteração das premissas fático-probatórias estabelecidas pelo acórdão recorrido, com o revolvimento das provas carreadas aos autos, o que é vedado em sede de recurso especial, nos

jurídica apenas será assim considerado, e conseqüentemente regido pelas normas jurídicas consumeristas, nos casos em que for comprovada a posição de fragilidade no caso concreto.

Destaca-se que poderão ser considerados consumidores os entes despersonalizados, ainda que não tenha a lei feito a menção expressa, uma vez que se podem ser fornecedores, de acordo com o princípio da equivalência das posições jurídicas, são passíveis de assumir a qualificação de consumidores.⁸⁰

Observado o conceito exposto pela lei, destaca-se a expressão “destinatário final”, este objeto de diversas discussões doutrinárias, que deram margem a duas correntes: maximalista e finalista.

A corrente maximalista⁸¹, também chamada de objetiva, entende que a figura do consumidor deve ser interpretada de forma ampla, sendo aquele que adquire o bem, encerrando a cadeia produtiva, bastando nesse caso que a destinação final seja meramente fática.

De acordo com essa vertente, desconsidera-se a destinação econômica, sendo destinatário final aquele retira o bem do mercado, independentemente de mantê-lo na cadeia produtiva ou não.

Em contraponto, a corrente finalista⁸², também conhecida como subjetiva, defende que o destinatário final deve ser fático e econômico, ou seja, não basta retirar o bem da cadeia produtiva, é preciso que se adquira o bem para si, sem que se pretenda produzir riquezas com o mesmo, para seu próprio uso ou de sua família, sem cunho profissional.

termos do enunciado da Súmula 7 do STJ. 2. Ademais, o entendimento da Corte local está em conformidade com o entendimento do STJ de que "se a pessoa jurídica não ostenta a condição de consumidor final nem se apresenta em situação de vulnerabilidade, não incidem as regras do Direito do Consumidor" 3. Agravo regimental não provido. (BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. AgRg no AREsp 397.025/SP. Rel. Ministro João Otávio de Noronha. Terceira Turma. Julgado em: 25 mar.2014).

⁸⁰ TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assupção. **Manual de Direito do Consumidor**. 3 ed. São Paulo: Método, 2014, p. 74.

⁸¹ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Direito do Consumidor**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p.67.

⁸² MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 145.

Há quem diga ser a teoria finalista demasiadamente restrita, a exemplo de Maria Antonieta Donato⁸³, uma vez que seguindo a sua lógica consumidores no intuito profissional, assim como as pessoas jurídicas, não são vulneráveis, logo ausentes de proteção pelo CDC.

Contudo, a restrição oferecida pela corrente finalista entendendo como consumidor aquele que adquire o bem para si, retirando-o do mercado, assegura uma maior proteção, uma vez que se trata da parte frágil da relação jurídica de consumo.⁸⁴

O STJ⁸⁵, adota a corrente finalista, entendendo que deve-se considerar além da destinação fática a destinação econômica, sendo o bem de uso próprio, devendo ser retirado do ciclo econômico, sem posterior geração de riqueza.

Além do consumidor dito padrão, até o presente momento trabalhado, faz-se possível falar em outra espécie, qual seja o consumidor por equiparação. O CDC prevê 3 hipóteses de consumidor equiparado no seu art. 2º, parágrafo único, art. 17 e art. 29.

⁸³ DONATO, Maria Antonieta Zonardo. **Proteção ao consumidor: conceito e extensão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 107-108.

⁸⁴ MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcelos; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p.84.

⁸⁵ RECURSO ESPECIAL. CONEXÃO COM RESP. 1.190.525/SP. ART. 535 DO CPC/1973. NÃO VIOLADO. RELAÇÃO DE CONSUMO E RELAÇÃO DE INSUMO. EMPRÉSTIMO BANCÁRIO. NATUREZA DE INSUMO. UTILIZAÇÃO DA ANALOGIA. DESNECESSIDADE. NOTIFICAÇÃO DO DEVEDOR. POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO DO CESSIONÁRIO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS ARBITRADOS. MAJORAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 07/STJ. 1. Recurso especial conexo ao REsp n. 1.190.525/SP. 2. Não há violação ao artigo 535, II do CPC/1973, quando embora rejeitados os embargos de declaração, a matéria em exame foi devidamente enfrentada pelo Tribunal de origem, que emitiu pronunciamento de forma fundamentada, ainda que em sentido contrário à pretensão da recorrente. 3. Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza, como destinatário final, produto ou serviço oriundo de um fornecedor. Por sua vez, destinatário final, segundo a teoria subjetiva ou finalista, adotada pela Segunda Seção desta Corte Superior, é aquele que última a atividade econômica, ou seja, que retira de circulação do mercado o bem ou o serviço para consumi-lo, suprindo uma necessidade ou satisfação própria, não havendo, portanto, a reutilização ou o reingresso dele no processo produtivo. Logo, a relação de consumo (consumidor final) não pode ser confundida com relação de insumo (consumidor intermediário). Inaplicabilidade das regras protetivas do Código de Defesa do Consumidor. 4. Em caso de empréstimo bancário feito por empresário ou pessoa jurídica com a finalidade de financiar ações e estratégias empresariais, o empréstimo possui natureza de insumo, não sendo destinatário final e, portanto, não se configurando a relação de consumo. 5. Em termos jurídicos, analogia é o procedimento intelectual pelo qual é atribuído a determinada situação, que não tenha recebido regulação jurídica, o mesmo regime jurídico conferido a caso similar. Empresta-se ao fato lacunoso as consequências jurídicas do caso juridicamente regulado, tendo em vista a semelhança existente entre eles. Tal procedimento é fundado na exigência de Justiça e no imperativo da segurança jurídica, devendo ambas as hipóteses receber valoração jurídica idêntica em aspectos jurídicos decisivos (ubi eadem ratio, ibi eadem iuris dispositio). [...] (BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp 1599042 / SP. Rel. Ministro Luis Felipe Salomão. Quarta Turma. Julgado em: 14 mar.2017).

No art. 2º, parágrafo único do CDC⁸⁶ retrata-se uma coletividade de consumidores, não mais aquele individualmente considerado, principalmente quando indeterminados e que por algum fato acabaram por intervir na relação de consumo.⁸⁷

Pode-se observar que o CDC busca evidenciar que a proteção conferida não se perfaça apenas diante do consumidor enquanto um indivíduo, é possível que seja protegida uma coletividade/universalidade⁸⁸, fundamentando-se na tutela coletiva dos direitos e interesses difusos previsto no art. 81 do CDC⁸⁹.

É importante dizer que, em verdade, o consumidor disposto no art. 2º, parágrafo único do CDC é considerado, por ficção, consumidor coletivo⁹⁰, equiparou-se como sujeito da relação de consumo para deixar clara a proteção tanto individualmente como coletivamente.

O art. 17 do CDC⁹¹ traz uma segunda espécie, nesse caso equipara-se a consumidor todas as vítimas do acidente de consumo, tendo por finalidade atingir o maior número possível de indivíduos lesados, aumentando a responsabilidade diante do evento danoso.⁹²

Preleciona ainda Sérgio Cavaliere ⁹³que não pode o fornecedor disponibilizar produtos e serviços no mercado que ofereçam segurança apenas para o consumidor, devendo considerar terceiros que possam vir a sofrer danos devido ao

⁸⁶ “Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final. Parágrafo único. Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.” (BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm. Acesso em: 5. Ago. 2017)

⁸⁷ GRINOVER, Ada Pellegrini; BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos e; FINK, Daniel Roberto; FILOMENO, José Geraldo Brito; NERY JUNIOR, Nelson; DENARI, Zelmo. **Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto**. 10ª ed. Vol. I. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 43.

⁸⁸ MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 147.

⁸⁹ “Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.” (BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm. Acesso em: 5. Ago. 2017)

⁹⁰ CAMPELLO, Lívia Gaigher Bósio; SANTÍAGO, Mariana Ribeiro. Relações de consumo na perspectiva do princípio da solidariedade social: A função solidária dos contratos de consumo. In: MARQUES, Cláudia Lima (Coord.). **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 99, mai./jun. 2015, p. 80.

⁹¹ Art. 17. Para os efeitos desta Seção, equiparam-se aos consumidores todas as vítimas do evento. BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm. Acesso em: 5. Ago. 2017)

⁹² CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Direito do Consumidor**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p.78.

⁹³ CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Direito do Consumidor**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p.78.

objeto da relação de consumo, daí porque preocupou-se o legislador em estabelecer tal previsão, reconhecendo a importância quanto prevenção e reparação desses danos.

Por fim, adentra-se a última espécie de consumidor equiparado previsto no art. 29 do CDC, que se volta para todas as pessoas, sejam determináveis ou não, que estejam expostas a práticas de cunho comercial ou empresarial com previsão no Código de Defesa do Consumidor.⁹⁴

Trata-se essa última, de uma forma de equiparação que a primeiro momento tem como intuito maior a aplicação do CDC a todos, com base nas disposições atualizadas em relação ao disposto pelo Código Civil de 1916. Uma vez que com a promulgação do CDC foram feitas alterações relevantes na concepção de contrato e seus princípios, e exemplo da boa-fé e equilíbrio.⁹⁵

Salienta-se que diante do consumidor padrão a relação de consumo deve ter configuração perfeita, ou seja, formada por todos os elementos (consumidor; fornecedor; produto/serviço). Já em face consumidor equiparado é possível a ausência de algum desses elementos, tendo em vista a maneira como se forma o vínculo, sendo em regra o produto ou serviço.

3.2.2 Fornecedor

O conceito de fornecedor está previsto no art. 3º do CDC⁹⁶, sendo aquele que desenvolve atividade de cunho econômico de maneira habitual, sendo a habitualidade o elemento preponderante para caracteriza-lo. Veja-se o dispositivo *in verbis*:

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,

⁹⁴ GRINOVER, Ada Pellegrini; BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos e; FINK, Daniel Roberto; FILOMENO, José Geraldo Brito; NERY JUNIOR, Nelson; DENARI, Zelmo. **Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto**. 10ª ed. Vol. I. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 47.

⁹⁵ MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 151.

⁹⁶ BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm. Acesso em: 5. Ago. 2017.

transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

Observa-se que é um conceito de grande amplitude, uma vez que abarca todas as pessoas capazes, físicas ou jurídicas, inclusive os entes despersonalizados e de direito privado sem fins lucrativos, conforme afirma Rizzatto Nunes⁹⁷.

Ainda de acordo com o referido autor, falar em fornecedor é tratar do gênero do qual fabricante, produtor, importador, comerciante e construtor são espécies. Quando o CDC busca que todos sejam responsabilizados ou compartilhem de mesma obrigação utiliza da expressão fornecedor, já quando quer impor direcionamentos específicos vale-se do designativo particular.⁹⁸

Alguns autores, a exemplo de Bruno Miragem⁹⁹, entendem que além da habitualidade, ser fornecedor requer também que a atividade seja profissional. Para os que seguem esse entendimento, a habitualidade decorre do profissionalismo, ou seja, ainda que não haja determinação expressa na lei, ao pressupor a habitualidade, bem como a remuneração, entende-se pelo desenvolvimento de maneira profissionalizante da atividade.

Outro ponto relevante é a figura do fornecedor equiparado, este não é o fornecedor principal, dentro da relação de consumo, mas sim uma espécie de intermediário, assumindo uma posição de auxílio ao lado daquele que fornece o produto ou presta o serviço, dando margem a uma relação conexa de consumo.¹⁰⁰

Aduz assim ser a figura do fornecedor, de acordo com o CDC, bastante ampla, comportando diversas entidades, tanto pública como privada, necessitando de requisitos básicos como habitualidade, para alguns doutrinadores também o profissionalismo, no exercício da atividade.

3.2.3 Produto ou Serviço

⁹⁷ NUNES, Rizzatto. **Curso de Direito do Consumidor**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 133.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 137.

⁹⁹ MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 166.

¹⁰⁰ MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcelos; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p.105.

A relação de consumo tem ainda como elemento o produto ou serviço, sendo esses os objetos ensejadores da formação do vínculo. Sendo os conceitos determinados no art. 3º, parágrafos 1º e 2º do CDC¹⁰¹. Veja-se:

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

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

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

O CDC, de maneira contemporânea, emprega o termo produto, ao invés de bem ou coisa, como remete o Código Civil de 1916 e 2002, sendo já usando pelas mais diversas vertentes e agentes de mercado, estando literalmente ligado a ideia de bem, ganhando, portanto, poder no meio jurídico.¹⁰²

No que se refere ao serviço, é importante dizer que muito embora tenha o legislador afirmado a remuneração de maneira expressa, trazendo a ideia de onerosidade, é possível que hajam vantagens indiretas pelo prestador, sem com isso desnaturar a relação de consumo.¹⁰³

Dessa maneira, podemos entender, em linhas gerais, o produto como todo bem móvel ou imóvel, material ou imaterial, que oferece utilidade ao indivíduo. Enquanto serviço a atividade prestada por aquele que fornece o serviço em face do consumidor, por meio do emprego ou não de remuneração, uma vez que se faz possível o retorno de maneira indireta.

3.3 PRECEITOS CONSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR

O constituinte brasileiro em diversos dispositivos evidenciou a necessidade de proteção ao consumidor, estabelecendo direitos e garantias enquanto princípio

¹⁰¹ BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm. Acesso em: 5. Ago. 2017.

¹⁰² NUNES, Rizzatto. **Curso de Direito do Consumidor**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 137.

¹⁰³ TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assupção. **Manual de Direito do Consumidor**. 3 ed. São Paulo: Método, 2014, p. 98.

fundamental, assim como também determinou que fosse criado diploma normativo que viesse garantir o quanto determinado na Constituição Federal.

Conforme já dito, o CDC surge de imposição constitucional prevista no art. 48¹⁰⁴ dos Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, onde prevê a criação de um diploma legal no intuito de defesa do consumidor.

Tendo em vista as mutações ocorridas na sociedade, restou claro está o Código Civil de 1916 e as leis esparsas existentes obsoletos para regular as relações de consumo, advindo a necessidade de um diploma normativo novo que melhor regulamentasse essa espécie de vínculo, surgindo nesse contexto a Constituição Federal de 1988 e em 1990 o Código de Defesa do Consumidor¹⁰⁵.

Seguindo dentro da esfera constitucional, é imperativo para o Estado, caracterizado enquanto direito fundamental, o dever de proteção do consumidor, previsto no art. 5º, inc. XXXII da CF/88¹⁰⁶. Veja-se que atribuída uma ação positiva para o Estado de intervir como forma de proteção daquele que é a parte vulnerável na relação de consumo.¹⁰⁷

Questiona-se até que ponto a proteção conferida ao consumidor constitucionalmente não estaria rompendo com o preceito constitucional da igualdade, em relação aos demais sujeitos da relação, principalmente o fornecedor?

O que se argumenta nesse sentido é que a relação de consumo naturalmente padece de desigualdade entre as partes que a compõe, dessa forma a proteção conferida ao consumidor acaba sendo uma maneira de equalizar o vínculo jurídico, uma vez que é impossível a igualdade no tratamento fático quando diante de

¹⁰⁴ **Art. 48.** O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor. (BRASIL. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. 24ª ed. São Paulo: Rideel, 2017.)

¹⁰⁵ CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio; SANTIAGO, Mariana Ribeiro. Relações de consumo na perspectiva do princípio da solidariedade social: A função solidária dos contratos de consumo. In: MARQUES, Cláudia Lima (Coord.). **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 99, mai./jun. 2015, p. 78.

¹⁰⁶ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor; (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 24ª ed. São Paulo: Rideel, 2017.)

¹⁰⁷ MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 50-51.

situações nas quais as partes diferenciam-se pela detenção do poder econômico ou conhecimento técnico de uma delas, o que lhe enriquece de prerrogativas.¹⁰⁸

Assim sendo, vislumbra-se enquanto fundamento para proteção do consumidor, conforme preleciona Eros Grau¹⁰⁹, a desigualdade existente entre os sujeitos da relação, onde o consumidor resulta em posição de subordinação estrutural diante do fornecedor.

Cumprido ressaltar, dentre os dispositivos constitucionais, a defesa do consumidor enquanto princípio da ordem constitucional econômica, situado no art. 170, inc. V da CF/88.¹¹⁰

Nesse diapasão, inexitem diferenças dentre os princípios estabelecidos no art. 170 da CF, não havendo, portanto, diferenciação de importância ou posição hierárquica, não se trata apenas de conteúdo com objetivo limitador ou proibitivo em relação a autonomia privada, mas também interventivo e de efetivação das disposições constitucionais, assumindo caráter conformador da ordem econômica.¹¹¹

Destaca-se aquele que é um dos princípios centrais da Magna Carta, o da dignidade da pessoa humana, art. 1º, III da CF¹¹², dos seus pressupostos emanam os demais princípios e preceitos constitucionais, bem como as demais normas de inferior hierarquia, sendo de limite intransponível.¹¹³

Por fim, existem ainda, de acordo com Rizzatto Nunes¹¹⁴, princípios e garantias constitucionais que são reconhecidos pelo CDC, como: princípio da igualdade (art. 5º, inc. I da CF¹¹⁵); garantia a honra, imagem, privacidade, intimidade, propriedade,

¹⁰⁸ MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 52.

¹⁰⁹ GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 15ª.ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 249-250.

¹¹⁰ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: V - defesa do consumidor; (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 24ª ed. São Paulo: Rideel, 2017.)

¹¹¹ MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 57.

¹¹² Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: III - a dignidade da pessoa humana; (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 24ª ed. São Paulo: Rideel, 2017.)

¹¹³ NUNES, Rizzatto. **Curso de Direito do Consumidor**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 112.

¹¹⁴ *Ibidem, loc. cit.*

¹¹⁵ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à

bem como a possibilidade de indenização por violação (art, 5º, inc. V, X e XXII¹¹⁶); assim como as garantias estabelecidas no art. 6º da CF¹¹⁷.

3.4 A APLICAÇÃO DO CDC EM FACE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Conforme explicitado em tópico anterior, o CDC não trata de maneira específica os serviços públicos, ou até mesmo os usuários, no entanto traz em seu corpo comandos normativos aplicáveis a área, assim como muito se discute quanto a forma de incidência da lei consumerista, regulamentadora de relações primordialmente privadas, já que diante de ramo com bases de direito público.

O CDC por diversas passagens demonstra a sua incidência na regulamentação dos serviços públicos. Destaca-se de pronto o conceito de fornecedor, art. 3º, *caput*, o qual remete expressamente as “as pessoas jurídicas de direito público”.¹¹⁸ Ressaltando que a prestação de serviço pode ocorrer de maneira direta ou indireta (através das concessionárias ou permissionárias).

Foi estabelecido, ainda, como princípio da Política Nacional das Relações de Consumo - art. 4º, inc. VII - “racionalização e melhoria dos serviços públicos”¹¹⁹. Ou seja, mais um escopo do CDC, onde manifesta-se quanto aos serviços públicos em

igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: I - homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição; (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 24ª ed. São Paulo: Rideel, 2017.)

¹¹⁶ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem; X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação; XXII - é garantido o direito de propriedade; (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 24ª ed. São Paulo: Rideel, 2017.)

¹¹⁷ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015) (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 24ª ed. São Paulo: Rideel, 2017.)

¹¹⁸ 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. (BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm. Acesso em: 8. Ago. 2017)

¹¹⁹ BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm. Acesso em: 8. Ago. 2017.

seu corpo, na tentativa de estabelecer os mesmos graus de melhorias da iniciativa privada.

Ainda nessa seara, remete-se ao art. 6º, inc. X do CDC¹²⁰, consagrando, dentre os direitos dos consumidores, que seja a prestação de serviço, de modo geral, eficaz e adequada.

Evidencia-se ainda, o art. 22 do CDC¹²¹, onde definem-se deveres aos fornecedores de serviços públicos. Nesse caso, observa-se que a lei consumerista deixou evidente a disposição em face dos serviços públicos, impedindo que os prestadores de serviço argumentassem pela ausência de submissão ao CDC.¹²²

Ainda assim, são diversas as discussões quanto a aplicação ou não do CDC diante da prestação de serviços públicos, notadamente quanto a quais serviços seria possível a incidência e os limites desse diploma normativo quando diante dessa relação jurídica.

Trata-se de ponto crucial a ser considerado nesse tópico a diferença entre a relação de consumo e a relação de serviço público, como demonstrado em capítulo anterior, são relações diversas, o que já demonstra a dificuldade de aplicação uniforme de um mesmo diploma legal as duas formas distintas de vínculo, sendo necessário limitar a aplicabilidade quando diante da prestação de serviços públicos, uma vez que as disposições normativas do CDC têm por objetivo a relação jurídica de consumo, portanto, privada.

De acordo com Adalberto Pasqualotto¹²³ não são todos os serviços públicos que subordinam-se aos imperativos normativos postos pelo CDC, sendo possível, portanto, a aplicação em face de alguns tipos de atividades, havendo aquelas regidas única e exclusivamente pelo Direito Administrativo.

Há quem afirme não haver dúvidas quanto a aplicação do Direito do Consumidor em relação aos serviços públicos, tendo em vista a existência de dispositivos que

¹²⁰ Art. 6º São direitos básicos do consumidor: X - a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral. (BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm. Acesso em: 8. Ago. 2017)

¹²¹ 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. (BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm. Acesso em: 8. Ago. 2017)

¹²² NUNES, Rizzatto. **Curso de Direito do Consumidor**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 150.

¹²³ PASQUALOTTO, Adalberto. Os serviços públicos no código de defesa do consumidor. **Revista de Direito do Consumidor 1**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 1,1993, 131.

expressamente determinam, como é caso das normas de proteção/ deveres dispostas no CDC. Contudo, não pode ocorrer de maneira indiscriminada, pois não são atividades econômicas como qualquer outra, devendo preocupar-se com um sistema prestacional de caráter coletivo, e não individualmente considerado.¹²⁴

Importante ressaltar que a relação de serviço público possui objetivo diverso da relação de consumo, na primeira busca-se o interesse público, com conseqüente bem estar da coletividade, já na relação privada de consumo volta-se para interesses de cunho específicos, buscando satisfazer o interesse individual do consumidor.¹²⁵

Pelo que se observa, não há a negativa de incidência do Direito do Consumidor, mas sim a necessidade de que sejam observadas certas características necessárias a formação da relação de consumo, o que se acordo com parte da doutrina não ocorre indistintamente em relação aos serviços públicos.

Dentre as variadas espécies de serviço público, aplica-se o CDC naquelas em que temos um consumidor como parte de uma relação de aquisição remunerada do serviço de maneira determinável e mensurável, nos remetendo aos serviços públicos classificados como *uti singuli*. Não sendo possível a incidência das disposições legais consumeristas quando diante de serviço custeados pela coletividade, através de tributação, a exemplo dos *uti universi*.¹²⁶

Dinorá Adelaide Musetti Grotti¹²⁷ e Cláudia Lima Marques¹²⁸ compartilham do posicionamento esposado, afirmando a remuneração como requisito de aplicação CDC, excluindo aqueles que são prestados de modo gratuito e de caráter indeterminável e imensurável.

¹²⁴ ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p 407. .

¹²⁵ Segundo Marçal Justen Filho o conflito entre normas de direito administrativo e normas consumerista, prevalece a primeira, tendo em vista o objetivo precípua, qual seja o interesse público. No entanto não afasta a possibilidade de aplicação do CDC nos casos em que houver compatibilidade. (JUSTEN FILHO, Marçal. **Teoria Geral das Concessões de Serviços Públicos**. São Paulo: Dialética, 2003, p.558.

¹²⁶ MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 182-183.

¹²⁷ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O Serviço público e a constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 347.

¹²⁸ MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002, p. 347.

Observa-se que ser ou não remunerado foi o critério utilizados pelos referidos autores para dizer se haverá ou não a incidência do CDC em relação ao serviço público prestado.

Em sentido contrário ao até aqui exposto, Rodrigo Priolli Oliveira¹²⁹ diz que o CDC não realizou distinções quanto aos serviços públicos, a lei apenas retira a sua incidência quanto as relações trabalhistas, impondo ao estado as características para a prestação da atividade. Daí porque, pleiteado de maneira judicial a correção de irregularidades no exercício da atividade não caberia a discussão quanto ao serviço objeto da demanda, avaliando se trata-se de consumidor ou contribuinte, devendo incidir o quanto previsto no CDC.

Trata-se de questão totalmente controvertida pela doutrina, parte entende ser necessária a remuneração tarifária para que seja aplicado o CDC, outro seguimento doutrinário pressupõe que a remuneração sempre vai ocorrer, não seriam os serviços absolutamente gratuitos, daí porque ensejaria a aplicação das leis de consumo a retribuição de forma direta e indireta.

O Superior Tribunal de Justiça¹³⁰, seguindo o posicionamento doutrinário majoritário, posiciona-se no sentido de que não seria todo e qualquer serviço público objeto da

¹²⁹ OLIVEIRA FILHO, Rodrigo Priolli. **Relação de consumo: serviços públicos no Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Altamira, 2004, p. 160.

¹³⁰ PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO – RECURSO ESPECIAL - VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS DE RESOLUÇÃO DA ANEEL - NÃO CABIMENTO - **SERVIÇO PÚBLICO – CONCEDIDO – ENERGIA ELÉTRICA – INADIMPLÊNCIA – CUSTO ADMINISTRATIVO – SÚMULA 7/STJ - PRECEDENTES STJ**. 1. Dispositivos da Resolução da ANEEL não se enquadram no conceito de "lei federal" para fins de interposição de recurso especial para alínea a do permissivo constitucional. 2. Os **serviços públicos** podem ser **próprios** e gerais, sem possibilidade de identificação dos destinatários. **São** financiados pelos tributos e **prestados** pelo **próprio** Estado, tais como segurança **pública**, saúde, educação, etc. Podem ser também impróprios e individuais, com destinatários determinados ou determináveis. Neste caso, têm uso específico e mensurável, tais como os **serviços** de telefone, água e energia elétrica. 3. Os **serviços públicos** impróprios podem ser **prestados** por órgãos da administração **pública** indireta ou, modernamente, por delegação, como previsto na CF (art. 175). **São** regulados pela Lei 8.987 /95, que dispõe sobre a concessão e permissão dos **serviços público**. 4. Os **serviços prestados** por **concessionárias são remunerados** por **tarifa**, sendo **facultativa** a sua **utilização**, que **é regida** pelo **CDC**, o que a **diferencia** da **taxa**, esta, **remuneração** do **serviço público próprio**. 5. Os **serviços públicos** essenciais, **remunerados** por **tarifa**, porque **prestados** por **concessionárias** do **serviço**, podem sofrer interrupção quando há inadimplência, como previsto no art. 6º, § 3º, II, da Lei 8.987 /95. Exige-se, entretanto, que a interrupção seja antecedida por aviso, existindo na Lei 9.427 /97, que criou a ANEEL, idêntica previsão. 6. A continuidade do serviço, sem o efetivo pagamento, quebra o princípio da igualdade da partes e ocasiona o enriquecimento sem causa, repudiado pelo Direito (arts. 42 e 71 do CDC, em interpretação conjunta). 7. Em relação à cobrança de custo administrativo, entendo que sua análise demanda revolvimento do contexto fático-probatório, vedado em sede de recurso especial. 8. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, provido (BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial nº 1039297 - RS. Rel. Ministra ELIANA CALMON. Segunda Turma. Julgado em: 19 Ago. 2008).

aplicação do Código de Defesa do Consumidor, mas apenas os serviços remunerados por tarifa, considerando o direito de escolha do usuário, um dos pressupostos para o reconhecimento da condição de consumidor, bem como por ser a remuneração exigência legal – art. 3º, parágrafo 2º do CDC¹³¹ - para caracterizar os serviços públicos sujeitos ao CDC.

4. ANÁLISE DA LEI Nº 13.460/2017: UM NOVO CENÁRIO PARA OS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS.

¹³¹ 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. § 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista. (BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm. Acesso em: 10. Ago. 2017)

Desenvolvidas as variantes necessárias para que se compreenda o tema central desse trabalho, adentra-se a análise do novo momento para os usuários de serviços públicos, regidos por legislação específica, onde ficam evidenciados seus direitos e deveres, bem como comandos protetivos.

Durante muito tempo conviveram os usuários de serviços públicos sem que houve legislação específica para regulá-los. A relação jurídica de serviços públicos de maneira geral, incluído aí os sujeitos que a compõem, padeceram pela ausência de comando normativo direcionado.

As relações de consumo, conforme já explicitado, em um primeiro momento, eram regidas pelo Código Civil de 1916 e demais leis esparsas, posteriormente, entendeu-se pela necessidade de comando legais que acompanhassem a evolução da sociedade, seja jurídica, social ou econômica, instituindo-se em 1990 o Código de Defesa do Consumidor, sob os fundamentos da Constituição Federal de 1988.

Porém, com a implementação do CDC restou regulamentado o consumidor enquanto sujeito de uma relação jurídica privada, mas não o usuário de serviço público. Sujeitos diversos, vinculados a relações jurídicas de caráter opostos, uma visando o interesse individual, envolvida pelo risco do negócio, e outra o interesse público, deu margem a inúmeras discussões doutrinárias sob a possibilidade de aplicação do diploma de direito privado em face de sujeito que compõe a relação de direito público.

Conforme já exposto nessa produção acadêmica, entendeu-se majoritariamente pela aplicação do CDC, uma vez que o próprio diploma faz menção aos serviços públicos em diversos dispositivos, no entanto com certa limitação em face do tipo de atividade a ser prestada.

A própria CF/88 dispõe quanto a necessidade de criação de lei que regulamentasse os usuários de serviços públicos, contudo a referida previsão foi por relevante período ignorada pelo poder legislativo, aplicando-se em face desses indivíduos os pressupostos constitucionais e o CDC, bem como disposições normativas, a exemplo da Lei de Concessões - nº 8.987/95-, como forma de suprir a necessidade de regulamentação própria.

Em 27 de junho de 2017, foi publicada a lei 13.460/2017 – Lei de proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos – objeto de análise desse trabalho, consolidando um grande avanço. Além do cumprimento do quanto disposto na CF/88, acabou por suprir evidente necessidade de regulamentação jurídica específica, estabelecendo conceitos, direitos e meios de proteção a serem efetivados em face do usuário de serviços públicos.

4.1 USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS ANTES DA LEI Nº 13.460/2017

Nesse tópico serão retomados alguns pressupostos já apresentados, expondo os direitos e mecanismos de proteção efetivados em face dos usuários dos serviços públicos em momento anterior a Lei nº 13.460/2017, inicia-se assim a caminhada entre o antes e o depois da implementação do citado diploma legal.

De pronto destaca-se que inexistia a conceituação exata do que seriam os serviços públicos e os seus usuários. Havia sim uma construção doutrina, e controversa, em face do tema.

Conforme apresentado, conceituar serviço público é falar de uma inconstância em razão das mudanças econômicas, sociais, técnicas, o que denotava uma insegurança em se firma um conceito exato na perspectiva de alguns doutrinadores.

Ausente de uniformidade, parte-se do entendimento de Celso Antônio Bandeira¹³² de Mello, já evidenciado no capítulo 2, tópico 2.2.4, para afirmar em linhas gerais do que se tratava a prestação de atividade voltada para a satisfação da coletividade, possível de fruição singular pelo administrado, através dos elementos jurídicos necessários a preservar o interesse público e garantir a prestação eficiente, quer seja em face de quem possa obstaculizá-la, ou de quem detém o seu exercício, o ente estatal ou o concessionário/permissionário.

No mesmo sentido os usuários de serviços públicos, que antes da lei em epígrafe não possuíam conceito legal, sendo objeto de construção doutrinária e jurisprudencial as suas características e definições. Configurando-se em caráter

¹³² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 695.

universal como o sujeito que utiliza dos serviços prestados pelo Estado, de maneira direta ou indireta, através de relação jurídica de direito público.

Cumpra dizer ainda que a ausência de conceito legal de serviços públicos, que seria o ramo do direito administrativo no qual se encontra inserido o usuário, gera, por consequência, a ausência de determinação jurídica do sujeito em análise, uma vez que é impossível, ou no mínimo de pouca coerência, conceituar o sujeito de uma relação sem que se conceitue as bases em que se encontra.

4.1.1 Direitos dos usuários dos serviços públicos

Conforme dito anteriormente, os usuários eram regidos, além da Constituição Federal de 1988 e do Código de Defesa do Consumidor, por diplomas legais esparsos na legislação brasileira. Eram nesses textos normativos que se reconheciam os direitos dos usuários como também fundamento para a exigibilidade de sua prestação.

No que concerne aos direitos, antes da promulgação da lei de usuários que será trabalhada no momento oportuno, encontravam-se elencados, atecnicamente com os deveres, na dicção legal do art. 7º da Lei de Concessões – nº 9.987/95 -, sem prejuízo do quanto disposto no CDC.¹³³

Lista-se os direitos e deveres esposados pela Lei de Concessões no art. 7º¹³⁴, *in verbis*:

Art. 7º. Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:

I - receber serviço adequado;

II - receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos;

III - obter e utilizar o serviço, com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviços, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente. (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

IV - levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado;

V - comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço;

¹³³ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 7ª ed. 2003, p.346.

¹³⁴ BRASIL. **Lei 8.987/95**, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm. Acesso em: 14 Ago. 2017

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

Ao analisar os direitos, como também os deveres, dispostos no artigo acima citado, é nítido o direcionamento de interesse, voltado para o todo, fundado na coletividade, indo além da satisfação imediata, atuando com o pensamento no resultado futuro do vínculo estabelecido, evidenciando a ideia de se estar tratando de sujeito que integra uma relação pública.

O raciocínio de se pensar além do vínculo momentaneamente estabelecido pode ser extraído, por exemplo, do disposto no art. 7º, VI da Lei 8.987/95, onde se impõe aos usuários de serviços públicos a preservação dos bens que serão utilizados para prestação do serviço, uma vez que o exercício da atividade se dará em face de outros indivíduos, devendo sempre considerar o interesse público e o bem estar de toda a coletividade.

Salienta-se que é o rol estabelecido no artigo supracitado exemplificativo, podendo ser reconhecidos outros direitos e deveres em face do usuário de serviço público decorrentes das legislações esparsas e dos princípios aplicáveis a essa esfera jurídica, não sendo, portanto, algo terminante.

Ainda na esfera dos direitos, destaca-se o art. 7º - A da Lei 8.987/95¹³⁵, este refere-se aos vencimentos das tarifas. Veja-se: “As concessionárias de serviços públicos, de direito público e privado, nos Estados e no Distrito Federal, são obrigadas a oferecer ao consumidor e ao usuário, dentro do mês de vencimento, o mínimo de seis datas opcionais para escolherem os dias de vencimento de seus débitos.”

De acordo com esse dispositivo é possível que o usuário de serviço público escolha o dia de vencimento, dentre o mínimo de seis datas possíveis. No entanto, importante dizer que não pode essa data ser modificada a cada mês, não sendo admitida a mudança constante, até mesmo por uma questão organizacional do prestador de serviço e do ente público que o titulariza.¹³⁶

Questionou-se quanto a constitucionalidade do art. 7º - A da Lei 8.987/95. Isso por conta da necessidade de equilíbrio econômico-financeiro inerente aos contratos administrativos estabelecido entre o concessionário/permissionário e o ente da

¹³⁵ BRASIL. **Lei 8.987/95**, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm. Acesso em: 14 Ago. 2017

¹³⁶ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. Salvador: JusPodivm. 3ª ed. 2007, p.467.

administração pública.¹³⁷ No entanto, permanece a regra aplicável as relações de prestação de serviço público.

Somado a isso, Edimir Netto de Araújo¹³⁸ traz na seara dos direitos atribuídos aos usuários a possibilidade de exigir da prestadora de serviço público um exercício adequado, normal, regular e geral. Todavia, já seriam esses direitos garantidos pela Lei 8.987/95 ao prevê no art. 7º, Inc. I o recebimento adequado do serviço. O entendimento do que seriam serviços adequados¹³⁹ traz em si a ideia de regularidade, generalidade e normalidade a que se refere o autor.

Alguns autores, como Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹⁴⁰, defendem o direito à modicidade das tarifas, previsto nos arts. 6º, § 1º e 11¹⁴¹ da Lei 8.987/95, no entanto partindo do pressuposto acima apresentado são as tarifas modicas resultado de um serviço adequado, daí porque dizer que não seria a modicidade tarifária um direito específico, mas sim decorrência da prestação de serviço adequada garantida também por lei.

Dinorá Adelaide Musetti Grotti¹⁴², além de ratificar o posicionamento acima esposado quanto a modicidade tarifária, traz enquanto direito à indenização pelos prejuízos sofridos, com base no princípio consagrador da teoria do risco não-

¹³⁷ SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Desestatização, privatização, concessões, terceirizações e regulação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001, p. 420.

¹³⁸ ARAÚJO, Edimir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p.140/142.

¹³⁹ Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. (BRASIL. **Lei 8.987/95**, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm. Acesso em: 14 Ago. 2017).

¹⁴⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública. Concessão. Permissão. Franquia. Terceirização e outras formas**. São Paulo: Atlas, 1999, p. 420.

¹⁴¹ Art. 11. No atendimento às peculiaridades de cada serviço público, poderá o poder concedente prever, em favor da concessionária, no edital de licitação, a possibilidade de outras fontes provenientes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados, com ou sem exclusividade, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas, observado o disposto no art. 17 desta Lei. (BRASIL. **Lei 8.987/95**, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm. Acesso em: 14 Ago. 2017).

¹⁴² GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direitos dos usuários. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/74/edicao-1/direitos-dos-usuarios>. Acesso: 14 Ago. 2017.

integral, previsto no art. 37, § 6º da CF/88¹⁴³ e nas leis infraconstitucionais 8.987/1995, art. 25¹⁴⁴ e 8.078/1990, art. 22, parágrafo único.¹⁴⁵

Seriam esses os direitos aplicáveis e expressos em face dos usuários, que muito embora carecesse de legislação específica, não lhe tinha tolhido a proteção necessária para buscar a prestação de serviço devida pelo poder público ou pela concessionária/permissionária, relembrando não se tratar de rol taxativo.

4.1.2 Mecanismos de proteção

Uma vez anunciados os direitos dos usuários quanto a devida prestação do serviço, necessário que se disponha de instrumentos, administrativos e judiciais, como forma de se concretizar quando ameaçados.

Um primeiro elemento seria o direito de petição, quer na via administrativa, quer na judicial, previsto no art. XXXIV da CF/88¹⁴⁶. Dirige-se a autoridade responsável pela prestação do serviço na tentativa de sanar o ato lesivo.

¹⁴³ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.). (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 24ª ed. São Paulo: Rideel, 2017.)

¹⁴⁴ Art. 25. Incumbe à concessionária a execução do serviço concedido, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, sem que a fiscalização exercida pelo órgão competente exclua ou atenua essa responsabilidade. (BRASIL. **Lei 8.987/95**, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm. Acesso em: 14 Ago. 2017).

¹⁴⁵ Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos. Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código. (BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm. Acesso em: 14. Ago. 2017)

¹⁴⁶ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 24ª ed. São Paulo: Rideel, 2017.)

Nessa esfera protetiva, possível, em caso de ocorrência de danos ao usuário do serviço público, que seja realizada a representação, ao Ministério Público ou a outra das entidades legitimadas¹⁴⁷, com o objetivo de propor ação civil pública, nos termos da Lei 7.347/1985.

Cumprir destacar a atuação do Ministério Público, tendo este a competência para atuar quando se estar diante de interrupções ilegais de serviços públicos, combater movimentos grevistas ilegais que constituam efetivo risco a saúde, a segurança ou a sobrevivência da população, podendo inclusive impor um percentual mínimo do serviço que deva ser prestado como forma de garantir o bem estar, ainda que em pequena escala, da coletividade.¹⁴⁸

O próprio CDC garante outros instrumentos para tutelar os interesses individuais, coletivos ou difusos (art. 81 -104 do da Lei nº 8.078/90), utilizados também pelos usuários de serviços públicos como forma de tutela dos seus interesses.

Pode ainda o interessado valer-se da ação popular, em caso de incidência dos pressupostos indicados no art. 5º, inciso LXXIII¹⁴⁹ da Constituição Federal de 1988, observadas as normas da Lei 4.717/1965, trata-se de instrumento que tem por

¹⁴⁷ Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I - o Ministério Público; II - a Defensoria Pública; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).; III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; V - a associação que, concomitantemente: a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (BRASIL. **Lei nº 7.347/1985** de 24 de julho de 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm. Acesso em: 14. Ago. 2017)

¹⁴⁸ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direitos dos usuários. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/74/edicao-1/direitos-dos-usuarios>. Acesso: 14 Ago. 2017.

¹⁴⁹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 24ª ed. São Paulo: Rideel, 2017.)

objetivo a correção da ofensa praticada contra o usuário, por meio de anulação do ato lesivo e consequente indenização.

Outro meio de proteção aos direitos dos usuários é o mandado de segurança nos casos em que se dispõe de direito líquido e certo contra o poder concedente e contra o concessionário quando este encontra-se em exercício de atribuições do poder público, nos termos do art. 5º, LXIX¹⁵⁰ da Lei Maior.

Por fim, cita-se a ação de indenização, efetivado pelo direito exposto no art. 37, § 6º da CF/88, como meio de indenizar os danos causados na prestação do serviço, aplicando-se a teoria da responsabilidade objetiva do poder público por danos gerados a terceiros. Esse dispositivo é também estendido as concessionárias, uma vez que atua na prestação de serviços públicos.

Destaca-se o posicionamento de Hely Lopes Meirelles¹⁵¹ que afirma ser a via adequada para se insurgir quanto a negativa de prestação de serviços públicos a ação cominatória, com base nos art. 139, IV c/c arts 497/500 e 536, § 1º e 537 do CPC/2015. No entanto, seria necessário que a prestação objetivada se consubstancie em direito de fruição individual do serviço pelo autor, ainda que extensivo a toda uma categoria de beneficiários. Assim sendo, os serviços de interesse geral e *uti universi*, não são aptos de serem demandados por essa via processual.

Veja-se que seriam esses os mecanismos de proteção passíveis de utilização pelos usuários de serviços públicos nos casos em via o seu direito ameaçado, como forma de defesa. Em capítulo posterior destacam-se medidas outras advindas com a Lei 13.460/2017, específicas a esses sujeitos, o que não quer dizer o afastamento dos instrumentos aqui apresentados.

¹⁵⁰ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público; (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 24ª ed. São Paulo: Rideel, 2017.)

¹⁵¹ (MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 387)

4.2 NOVAS DIRETRIZES ESTABELECIDAS PELA LEI Nº 13.460/2017

Conforme já explanado, a Constituição Federal atentou-se a necessidade de um diploma normativo que viesse a regular os usuários de serviços públicos, com previsão no art. 175, parágrafo único, inc. III da Magna Carta. Posteriormente, em 1998, advém a emenda constitucional nº19/1998, no art. 27, para determinar ao Congresso Nacional a edição da lei, no prazo de 120 dias, sendo esta mais uma previsão desconsiderada, permanecendo o poder legislativo inerte.

A Ordem dos Advogados do Brasil, no ano de 2013, aciona o Supremo Tribunal Federal por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, requerendo que fosse imposta a realização da lei, assim como a aplicação do CDC no período em que não tenha sido ainda efetivado o possível mandamento legal.

A ADO 24 teve deferida medida liminar no mês de julho de 2013, impondo ao Congresso Nacional que cumprisse o quanto determinava a Constituição Federal, no prazo de 120, sem, contudo, autorizar expressamente a aplicação do CDC no período em que se aguardava a edição da lei, embora se saiba que, por meio de construção doutrinária e jurisprudencial, já vinha sendo a legislação consumerista aplicável aos serviços públicos. Percebe-se, portanto, que havia uma lacuna normativa preponderante a ser sanada.

Passa-se a viver em um novo momento para o usuário de serviços públicos, em 27 de junho de 2017, foi publicada a lei 13.460/2017 – Lei de proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos, trazendo uma renovação jurídica necessária a muito em face desses sujeitos e demasiadamente postergada pelo poder legislativo.

O novo diploma legal, como o nome já diz, tem como objetivo central a proteção e defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos, estabelecendo critérios validos para todos os Poderes (legislativo, executivo e judiciário), aplicáveis as esferas federais, estaduais e municipais – art. 1, §1º da Lei 13.460/2017¹⁵².

¹⁵² Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública. § 1º O disposto nesta Lei aplica-se à administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos termos do inciso I do § 3º do art. 37 da Constituição

Possui como prazo para vigor 360 dias diante da União, Estados, Distrito Federal e municípios com mais de 500 mil habitantes; 540 dias para os municípios entre 100 – 500 mil habitantes; 720 dias quando se tratar de município com quadro populacional menor que 100 mil habitantes.¹⁵³ Essa *vacatio legis* é necessária como forma de preparar a sociedade para receber as inovações estabelecidas pela lei.

A partir desse momento esse trabalho monográfico presta-se a fazer uma análise acerca dos pontos relevantes do recente diploma normativo, avaliando as noções preliminares onde se apresentam os conceitos introdutórios à matéria, os direitos dos usuários e, por fim, as medidas de proteção.

4.2.1 Disposições iniciais

Observa-se que a lei de proteção e defesa do usuário traz um regramento específico, sem contudo excluir outros regulamentos próprios, assim como diplomas legais aplicáveis a área.

O art. 1º, parágrafo 2º, inc. I e II, e parágrafo 3º¹⁵⁴ do diploma normativo de nº 13.460/2017 afirmam que a incidência dessa lei não afasta o cumprimento de normas regulamentadoras específicas, caso do Código de defesa do Consumidor quando diante de relação de consumo, assim como aplicação em relação a serviços públicos prestados por particulares.

Federal. (BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 19 Ago. 2017.)

¹⁵³ Art. 25. Esta Lei entra em vigor, a contar da sua publicação, em: I - trezentos e sessenta dias para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de quinhentos mil habitantes; II - quinhentos e quarenta dias para os Municípios entre cem mil e quinhentos mil habitantes; e III - setecentos e vinte dias para os Municípios com menos de cem mil habitantes. (BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 19 Ago. 2017.)

¹⁵⁴ Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública. § 2º A aplicação desta Lei não afasta a necessidade de cumprimento do disposto: I - em normas regulamentadoras específicas, quando se tratar de serviço ou atividade sujeitos a regulação ou supervisão; e II - na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, quando caracterizada relação de consumo. (BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 19 Ago. 2017.)

Veja-se que o inc. II entende pela possibilidade de aplicação do CDC se perfectibilizada a relação de consumo, no entanto, nesse escopo abre-se uma variante no que diz respeito a conflito entre leis. Embora tenha a lei expressamente afirmado a possibilidade de incidência do CDC, este se diante de relação jurídica de serviço público deve ter aplicação subsidiária quanto a lei dos usuários de serviço público.

Ora, de outra forma não se poderia inferir, uma vez que, conforme prelecionado em diversas passagens desse trabalho, falar em serviço público é tratar de interesse da coletividade, clara variante do princípio da supremacia do interesse público, que prevalece em face das relações privadas, tendo como objetivo precípua o bem-estar de toda a sociedade.

Se diante de uma relação de serviços públicos, dotados os sujeitos de regramento específico, não é possível entender pela aplicação direta do CDC, mas sim subsidiária, ainda que se entenda haver uma relação consumerista, note-se que as bases fundantes da esfera pública deve ir além, pensando sempre na satisfação da coletividade, não estando pautada na perspectiva individual.

No que concerne ao §3º do art. 1º - “Aplica-se subsidiariamente o disposto nesta lei aos serviços públicos prestados por particular”¹⁵⁵ - afirma Emerson Gabardo a existência de inúmeros questionamentos necessários a elucidar sua aplicação, como a que particular se refere? Concessionário e permissionário? Inclui-se também as entidades do terceiro setor? Essa subsidiariedade apontada ocorreria diante de quais leis?¹⁵⁶ Ou seja, existem questões que precisavam estar evidentes no texto legal.

Destaca-se que foram apresentados, art. 2º, inc. I, II, III, IV e V da Lei nº 13.460/17, conceitos legais para o usuário, serviço público, administração pública, agente público e manifestações. Como é sabido, notadamente quanto ao serviço público e usuário, essas definições eram mais que necessárias, tendo como base antes do presente regimento legal, como explanado em tópico anterior, as determinações doutrinárias e jurisprudenciais.

¹⁵⁵ BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 19 Ago. 2017.

¹⁵⁶ GARBADO, Emerson. **O Novo Código de Defesa do Usuário do Serviço Público: Lei 13.460/17**. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/emerson-gabardo/o-novo-codigo-de-defesa-do-usuario-do-servico-publico-lei-13-460-17>. Acesso em: 19. Ago. 2017.

A definição de usuário - art. 2º, inc. I¹⁵⁷ – encontra-se alinhado ao posicionamento atual da doutrina, que percebe esse sujeito não somente como aquele que está utilizando o serviço de forma efetiva, como também os indivíduos que possam vim a se valer do serviço oferecido pelo Estado ou por aquele a quem tenha sido delegado.

No que tange a conceituação de serviços públicos - art. 2º, inc. II¹⁵⁸ - este de caráter amplo, englobando qualquer atividade administrativa, destaca-se uma variante a ser analisada, não possuindo a precisão necessária ao tema. O legislador no final do artigo fala em “exercida por órgão ou entidade da administração pública”, o problema encontra-se na utilização da expressão “exercida” para se tratar dos indivíduos que realizarão a prestação de serviço.

Um nítido equívoco, pois restou evidente que o Estado percebendo a necessidade de delegação das suas atribuições como forma de se fazer cumprir o seu pressuposto precípua, qual seja o interesse público, entendeu pela necessidade de atribuir a si a total prestação de serviço, dividindo-a com particulares, esse posicionamento é corroborado pela própria lei de defesa e proteção ao consumidor no momento em que afirmam em seu art. 1º que serão os serviços públicos prestados a sociedade de maneira direta e indireta pela administração pública.

Portanto, o Estado é detentor da titularização do serviço, mantendo-se a ideia de que se está diante de vínculo de Direito Público, sendo possível delegar a concessionários ou permissionários o exercício da atividade.

Preleciona Emersom Gabardo que o legislador deveria ter utilizado a expressão “titularizada”, afirmando que “Em resumo: a lei vale para os serviços públicos, os quais consistem em quaisquer atividades administrativas e as demais ações

¹⁵⁷ Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se: I - usuário - pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público; (BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 19 Ago. 2017.)

¹⁵⁸ Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se: II - serviço público - atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública; (BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 19 Ago. 2017.)

titularizada pelo Estado exercidas por entidades estatais ou por prestadores privados”.¹⁵⁹

Ainda nessa esfera conceitual o referido autor se mostra atento para o conceito de administração pública – art. 2º, inc. III¹⁶⁰ -, inferindo que não se faria necessária a citação da Advocacia Pública e da Defensoria Pública que já estariam abarcados pelo conceito. No entanto, tendo entendido pela citação específica dos órgãos, seria pertinente a citação de forma expressa do Ministério Público e Tribunais de Contas, haja vista a excelência dos organismos.¹⁶¹

Contempla ainda as disposições preliminares da Lei 13.460/2017 – art. 3º da Lei 13.460/2017¹⁶² - a exigência impetrada diante dos poderes legislativo, executivo e judiciário, bem como as esferas municipais, estaduais e federais, de ao menos a cada ano realizar a publicação do panorama geral dos serviços públicos prestados, especificando o responsável pela prestação e a quem se subordina.

Esse artigo demonstra a atenção desse arcabouço normativo em contemplar, o que já se adianta não ocorrer apenas nesse dispositivo mencionado, mas em vários outros previstos no diploma legal, o mandamento constitucional previsto no art. 37, §3º, II da CF¹⁶³ que impõem o dever de informação aos usuários, preconizado na Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11).

¹⁵⁹ GARBADO, Emerson. **O Novo Código de Defesa do Usuário do Serviço Público: Lei 13.460/17**. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/emerson-gabardo/o-novo-codigo-de-defesa-do-usuario-do-servico-publico-lei-13-460-17>. Acesso em: 19. Ago. 2017.

¹⁶⁰ Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se: III - administração pública - órgão ou entidade integrante da administração pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública; (BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 19 Ago. 2017.)

¹⁶¹ GARBADO, Emerson. **O Novo Código de Defesa do Usuário do Serviço Público: Lei 13.460/17**. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/emerson-gabardo/o-novo-codigo-de-defesa-do-usuario-do-servico-publico-lei-13-460-17>. Acesso em: 19. Ago. 2017

¹⁶² Art. 3º Com periodicidade mínima anual, cada Poder e esfera de Governo publicará quadro geral dos serviços públicos prestados, que especificará os órgãos ou entidades responsáveis por sua realização e a autoridade administrativa a quem estão subordinados ou vinculados. (BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 19 Ago. 2017.)

¹⁶³ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII. (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 24ª ed. São Paulo: Rideel, 2017.)

Por fim, salienta-se o art. 4º¹⁶⁴, onde se tem a definição quase que exata de serviço adequado já apresentado pela Lei de Concessões. Demonstrando a forma como devem ser os serviços postos a utilização do usuário, trazendo um único preceito diverso na sua descrição que é a transparência, subtraindo desse contexto a modicidade das tarifas (entendida por alguns doutrinadores enquanto direito do cidadão, conforme já exposto).

Apresenta-se, portanto, a carta principiológica que norteia a prestação de serviços públicos, quais sejam: regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia.¹⁶⁵

Como se observa, os ditames iniciais da Lei de proteção e defesa dos usuários veio claramente no intuito de suprir uma ausência conceitual, já que as definições apresentadas partiam de construção doutrinária ainda controversa em muitos casos. Nesse ponto, entende-se que tenha o legislador buscado dar uma maior segurança jurídica quanto a determinações de grande relevância para o tema, o que extremamente valoroso, ainda que guardados alguns questionamentos que certamente serão alvo da doutrina atual.

4.2.2 Direitos dos usuários dos serviços públicos

Nesse aspecto, obteve-se avanços consideráveis com a nova lei, estabelecendo um rol de grande relevância onde se evidenciam direitos básicos dos usuários que, como apresentado anteriormente, eram postos, via de regra, pela Lei de Concessões.

Tais direitos foram estabelecidos no rol dos artigos 5º e 6º da Lei 13.460/2017¹⁶⁶, *in verbis*:

¹⁶⁴ Art. 4º Os serviços públicos e o atendimento do usuário serão realizados de forma adequada, observados os princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia. (BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 19 Ago. 2017.)

¹⁶⁵ TEIXEIRA, Alan José de Oliveira. **Artigo: Publicada nova lei sobre o direito dos usuários dos serviços públicos**. Disponível em: <http://www.anoreg.org.br/site/2017/06/29/artigo-publicada-nova-lei-sobre-o-direito-dos-usuarios-dos-servicos-publicos-alan-jose-de-oliveira-teixeira/>. Acesso em: 19 Ago. 2017.

Art. 5º O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes:

- I - urbanidade, respeito, acessibilidade e cortesia no atendimento aos usuários;
- II - presunção de boa-fé do usuário;
- III - atendimento por ordem de chegada, ressalvados casos de urgência e aqueles em que houver possibilidade de agendamento, asseguradas as prioridades legais às pessoas com deficiência, aos idosos, às gestantes, às lactantes e às pessoas acompanhadas por crianças de colo;
- IV - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de exigências, obrigações, restrições e sanções não previstas na legislação;
- V - igualdade no tratamento aos usuários, vedado qualquer tipo de discriminação;
- VI - cumprimento de prazos e normas procedimentais;
- VII - definição, publicidade e observância de horários e normas compatíveis com o bom atendimento ao usuário;
- VIII - adoção de medidas visando a proteção à saúde e a segurança dos usuários;
- IX - autenticação de documentos pelo próprio agente público, à vista dos originais apresentados pelo usuário, vedada a exigência de reconhecimento de firma, salvo em caso de dúvida de autenticidade;
- X - manutenção de instalações salubres, seguras, sinalizadas, acessíveis e adequadas ao serviço e ao atendimento;
- XI - eliminação de formalidades e de exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido;
- XII - observância dos códigos de ética ou de conduta aplicáveis às várias categorias de agentes públicos;
- XIII - aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações;
- XIV - utilização de linguagem simples e compreensível, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos; e
- XV - vedação da exigência de nova prova sobre fato já comprovado em documentação válida apresentada.

Art. 6º São direitos básicos do usuário:

- I - participação no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços;
- II - obtenção e utilização dos serviços com liberdade de escolha entre os meios oferecidos e sem discriminação;
- III - acesso e obtenção de informações relativas à sua pessoa constantes de registros ou bancos de dados, observado o disposto no inciso X do caput do art. 5º da Constituição Federal e na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;
- IV - proteção de suas informações pessoais, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;
- V - atuação integrada e sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade; e
- VI - obtenção de informações precisas e de fácil acesso nos locais de prestação do serviço, assim como sua disponibilização na internet, especialmente sobre:
 - a) horário de funcionamento das unidades administrativas;
 - b) serviços prestados pelo órgão ou entidade, sua localização exata e a indicação do setor responsável pelo atendimento ao público;

- c) acesso ao agente público ou ao órgão encarregado de receber manifestações;
- d) situação da tramitação dos processos administrativos em que figure como interessado; e
- e) valor das taxas e tarifas cobradas pela prestação dos serviços, contendo informações para a compreensão exata da extensão do serviço prestado.

Cumprido dizer que analisados os artigos apresentados, ambos estão voltados para a apresentação de direitos aplicáveis aos usuários, no entanto é possível inferir uma diferença de direcionamento.

Se observadas as diretrizes postas pelo art. 5º, pode-se perceber que em linhas gerais remete a ideia de prestação de serviço adequado, dessa maneira o referido artigo impõe práticas, porque não dizer deveres, aos agentes públicos e prestadores de serviços, que se traduzem em direitos com relação aos usuários.

Já o art. 6º traz em seu particular direitos básicos dos usuários, como esclarece o próprio *caput*, estando voltados os seus incisos para o próprio sujeito da relação jurídica de serviço público.

Ainda nesse diapasão, salienta-se a disposição referente as Cartas de Serviços – prevista no art. 7º da Lei 13.460/2017¹⁶⁷. Cumprido destacar que esse mecanismo já vem sendo previsto a muito tempo em alguns ordenamentos, a exemplo da França, em 1992, Itália em 1994 e as Cartas dos Cidadãos na Inglaterra.¹⁶⁸

Incumbe a todos os Poderes a elaboração da Carta de Serviço, contendo as informações necessárias, de maneira clara e precisa, sobre o serviço prestado por ele. Determinando o §2º do art. 7º¹⁶⁹ o rol mínimo de dados a serem apresentados aos usuários.

¹⁶⁷ Art. 7º Os órgãos e entidades abrangidos por esta Lei divulgarão Carta de Serviços ao Usuário. (BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 20 Ago. 2017.)

¹⁶⁸ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direitos dos usuários. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/74/edicao-1/direitos-dos-usuarios>. Acesso: 20 Ago. 2017.

¹⁶⁹ Art. 7º Os órgãos e entidades abrangidos por esta Lei divulgarão Carta de Serviços ao Usuário. § 2º A Carta de Serviços ao Usuário deverá trazer informações claras e precisas em relação a cada um dos serviços prestados, apresentando, no mínimo, informações relacionadas a: I - serviços oferecidos; II - requisitos, documentos, formas e informações necessárias para acessar o serviço; III - principais etapas para processamento do serviço; IV - previsão do prazo máximo para a prestação do serviço; V - forma de prestação do serviço; e VI - locais e formas para o usuário apresentar eventual manifestação sobre a prestação do serviço. (BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017.

Cabe ainda a essa determinação detalhar os compromissos e padrões de qualidade do atendimento, tendo por base sempre os padrões mínimos estabelecidos pela lei no §3º do art. 7º¹⁷⁰.

É inconteste na análise desse artigo que o legislador no intuito de fomentar uma prestação de serviço adequada, foi inteligente em estipular o mínimo a ser cumprido pelo prestador de serviço ou pelo ente governamental, dessa maneira em que pese ter apresentado um dispositivo de conceito aberto e oriundo de extensão, limitou o essencial a estar presente nas informações.

Destaca-se que esses dados devem ser atualizados com constância e publicados em sítio eletrônico, podendo os regulamentos de cada poder ou esfera de Governo dispor sobre a forma operacional de apresentação – art. 7º, §§ 4º e 5º da Lei 13.460/2017¹⁷¹.

Por fim, apresentam-se os deveres a serem cumpridos pelos usuários de serviços públicos, previsto no art. 8º da Lei 13.460/2017¹⁷², que resultam na utilização adequada dos serviços; conceder informações quando lhes for solicitado acerca do serviço prestado; colaboração e preservação dos bens públicos utilizados para a efetivação do serviço.

Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 20 Ago. 2017.)

¹⁷⁰ Art. 7º Os órgãos e entidades abrangidos por esta Lei divulgarão Carta de Serviços ao Usuário. § 3º Além das informações descritas no § 2º, a Carta de Serviços ao Usuário deverá detalhar os compromissos e padrões de qualidade do atendimento relativos, no mínimo, aos seguintes aspectos: I - prioridades de atendimento; II - previsão de tempo de espera para atendimento; III - mecanismos de comunicação com os usuários; IV - procedimentos para receber e responder as manifestações dos usuários; e V - mecanismos de consulta, por parte dos usuários, acerca do andamento do serviço solicitado e de eventual manifestação. (BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 20 Ago. 2017.)

¹⁷¹ Art. 7º Os órgãos e entidades abrangidos por esta Lei divulgarão Carta de Serviços ao Usuário. § 4º A Carta de Serviços ao Usuário será objeto de atualização periódica e de permanente divulgação mediante publicação em sítio eletrônico do órgão ou entidade na internet. §5º Regulamento específico de cada Poder e esfera de Governo disporá sobre a operacionalização da Carta de Serviços ao Usuário. (BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 20 Ago. 2017.)

¹⁷² Art. 8º São deveres do usuário: I - utilizar adequadamente os serviços, procedendo com urbanidade e boa-fé; II - prestar as informações pertinentes ao serviço prestado quando solicitadas; III - colaborar para a adequada prestação do serviço; e IV - preservar as condições dos bens públicos por meio dos quais lhe são prestados os serviços de que trata esta Lei. (BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 20 Ago. 2017.)

O novo diploma legal afasta a atecnia apresentada no momento anterior a publicação da lei em análise, evidenciando direitos e deveres dos usuários em dispositivos próprios e específicos.

Frente ao que foi apresentado é possível inferir a ausência de modesta da Lei 13.460/2017 quanto a proteção dos usuários de serviços públicos, trazendo em seu corpo um delineamento protetivo de grande monta.

4.2.3 Mecanismos de proteção

A Lei de proteção e defesa dos usuários de serviços públicos, além de apresentar um rol de direito básicos de grande importância, traz um conjunto de mecanismo para fazer valer as determinações legais impostas.

Relembra-se que essa lei não exclui a aplicação dos demais regulamentos já aplicáveis, daí porque serem os mecanismos apresentados uma soma com relação aqueles evidenciados em tópico anterior. No entanto, os expoentes protetivos que passa-se a apresentar possuem um tratamento totalmente específico tendo em vista relação de direito público a que se aplica.

O primeiro ponto a ser explorado é a possibilidade de apresentação das manifestações¹⁷³ em face da administração, tendo como objeto o serviço prestado, bem como a postura oferecida por agentes públicos, sem a necessidade de exhibir motivo ensejador. A própria lei no conceito de manifestações cita alguns exemplos como reclamações e denúncias. Destaca-se ser possível a realização de elogios, portanto, além de uma forma de demonstrar erros, é uma maneira de ressaltar os acertos.¹⁷⁴

¹⁷³ Art. 9º Para garantir seus direitos, o usuário poderá apresentar manifestações perante a administração pública acerca da prestação de serviços públicos. (BRASIL. Lei nº 13.460/2017, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 27 Ago. 2017.)

¹⁷⁴ Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública. V - manifestações - reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços. (BRASIL. Lei nº 13.460/2017, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 27 Ago. 2017.)

Há quem afirme ter a nova legislação dado as manifestações a ideia de procedimento específico, devendo o ente administrativo que almejar a solução da problemática apresentada pelo usuário do serviço público.¹⁷⁵

Com base no art. 10 e seus parágrafos¹⁷⁶, faz-se algumas considerações. Devem as manifestações serem endereçadas as ouvidorias dos órgãos responsáveis, salientando que diante da ausência dessas poderão ser apresentadas diretamente ao órgão ou entidade responsável pela execução do serviço ou ao órgão ou entidade a que se subordinem ou se vinculem.

Para manifesta-se é necessária a identificação do usuário. Desse modo, são proibidas manifestações anônimas, não trazendo a lei exigências que inviabilizem a manifestação, sendo considerada enquanto “informação pessoal protegida”, com restrição de acesso, nos termos da Lei nº 12.527/2011.¹⁷⁷

Poderá ser realizada por via eletrônica, correspondência convencional ou de maneira verbal, caso este em que deverá ser reduzida a termo. Sendo dever do órgão ou entidade pública colocar à disposição dos usuários formulários, simples e claros, para a apresentação desse mecanismo, facultando ao requerente a sua utilização.

¹⁷⁵ TEIXEIRA, Alan José de Oliveira. **Artigo: Publicada nova lei sobre o direito dos usuários dos serviços públicos.** Disponível em: <http://www.anoreg.org.br/site/2017/06/29/artigo-publicada-nova-lei-sobre-o-direito-dos-usuarios-dos-servicos-publicos-alan-jose-de-oliveira-teixeira/>. Acesso em: 27 Ago. 2017.

¹⁷⁶ Art. 10. A manifestação será dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável e conterà a identificação do requerente. § 1º A identificação do requerente não conterà exigências que inviabilizem sua manifestação. § 2º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da apresentação de manifestações perante a ouvidoria. § 3º Caso não haja ouvidoria, o usuário poderá apresentar manifestações diretamente ao órgão ou entidade responsável pela execução do serviço e ao órgão ou entidade a que se subordinem ou se vinculem. § 4º A manifestação poderá ser feita por meio eletrônico, ou correspondência convencional, ou verbalmente, hipótese em que deverá ser reduzida a termo. § 5º No caso de manifestação por meio eletrônico, prevista no § 4º, respeitada a legislação específica de sigilo e proteção de dados, poderá a administração pública ou sua ouvidoria requerer meio de certificação da identidade do usuário. § 6º Os órgãos e entidades públicos abrangidos por esta Lei deverão colocar à disposição do usuário formulários simplificados e de fácil compreensão para a apresentação do requerimento previsto no **caput**, facultada ao usuário sua utilização. § 7º A identificação do requerente é informação pessoal protegida com restrição de acesso nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. (BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 27 Ago. 2017.)

O procedimento encontra-se previsto no art. 12, parágrafo único¹⁷⁸ da Lei 13.460/2017, contemplando a recepção, emissão, análise, decisão e ciência do usuário quanto a manifestação proferida, jamais podendo ser rejeitada se realizada nos termos estabelecidos em lei.¹⁷⁹

Um segundo mecanismo apresentado pela lei 13.460/2017 são as ouvidorias, que possuem o elenco de atribuições distribuídas no art. 13, são elas:

Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípua, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

- I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;
- II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua efetividade;
- III - propor aperfeiçoamentos na prestação dos serviços;
- IV - auxiliar na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;
- V - propor a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário, em observância às determinações desta Lei;
- VI - receber, analisar e encaminhar às autoridades competentes as manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e
- VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.¹⁸⁰

Observa-se pelas atribuições apresentadas que têm as ouvidorias um papel central, além de dar vazão a outros mecanismos de proteção, como é o caso das manifestações, deve promover a participação dos usuários na administração, buscar a conciliação do usuário do serviço com o poder público quando diante de algum ato lesivo, bem como apresentar possíveis soluções a serem tomadas diante das ocorrências ditas lesivas.

Uma vez apresentada a manifestação a ouvidoria, será possível a solicitação de informações aos agentes públicos dos órgãos ou entidade a qual esteja vinculado, que devem ser respondidas no prazo de 20 dias passível de prorrogações uma

¹⁷⁸ Art. 12. Os procedimentos administrativos relativos à análise das manifestações observarão os princípios da eficiência e da celeridade, visando a sua efetiva resolução. Parágrafo único. A efetiva resolução das manifestações dos usuários compreende: I - recepção da manifestação no canal de atendimento adequado; II - emissão de comprovante de recebimento da manifestação; III - análise e obtenção de informações, quando necessário; IV - decisão administrativa final; e V - ciência ao usuário. (BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 27 Ago. 2017.)

¹⁷⁹ Art. 11. Em nenhuma hipótese, será recusado o recebimento de manifestações formuladas nos termos desta Lei, sob pena de responsabilidade do agente público. (BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 27 Ago. 2017.)

¹⁸⁰ (BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 27 Ago. 2017.)

única vez por igual período. Ao final, a decisão administrativa será encaminhada ao usuário no prazo de 30 dias, também prorrogável por igual período uma única vez.¹⁸¹

Além disso, cabem as ouvidorias a elaboração, anual, de um relatório de gestão¹⁸², consolidando informações recebidas por meio das manifestações dos usuários recebidas, assim como as soluções que foram apresentadas. Trazendo a lei o conteúdo mínimo a ser apresentado¹⁸³, não se tratando de um rol taxativo, destacando para o reconhecimento de falhas e sugestões, como forma de melhorar prestação do serviço ao cidadão.

Por fim, será o relatório enviado a autoridade máxima do órgão a que está vinculada a ouvidoria e também disponibilizado de maneira integral na internet.

A lei apresenta uma espécie de regulamento das ouvidorias, afirmando que serão os atos normativos específicos de cada Poder e esfera governamental que irão dispor sobre organização e funcionamento.¹⁸⁴

Um questionamento a ser levantado quanto ao tema é que, muito embora tenha sido dada grande importância às ouvidorias, inclusive como forma de operacionalização de outros meios protetivos, a própria lei não determinou que fossem todos os órgãos

¹⁸¹ Art. 16. A ouvidoria encaminhará a decisão administrativa final ao usuário, observado o prazo de trinta dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período. Parágrafo único. Observado o prazo previsto no **caput**, a ouvidoria poderá solicitar informações e esclarecimentos diretamente a agentes públicos do órgão ou entidade a que se vincula, e as solicitações devem ser respondidas no prazo de vinte dias, prorrogável de forma justificada uma única vez, por igual período. (BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 27 Ago. 2017.)

¹⁸² Art. 14. Com vistas à realização de seus objetivos, as ouvidorias deverão: I - receber, analisar e responder, por meio de mecanismos proativos e reativos, as manifestações encaminhadas por usuários de serviços públicos; e II - elaborar, anualmente, relatório de gestão, que deverá consolidar as informações mencionadas no inciso I, e, com base nelas, apontar falhas e sugerir melhorias na prestação de serviços públicos. (BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 27 Ago. 2017.)

¹⁸³ Art. 15. O relatório de gestão de que trata o inciso II do **caput** do art. 14 deverá indicar, ao menos: I - o número de manifestações recebidas no ano anterior; II - os motivos das manifestações; III - a análise dos pontos recorrentes; e IV - as providências adotadas pela administração pública nas soluções apresentadas. Parágrafo único. O relatório de gestão será: I - encaminhado à autoridade máxima do órgão a que pertence a unidade de ouvidoria; e II - disponibilizado integralmente na internet. (BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 27 Ago. 2017.)

¹⁸⁴ Art. 17. Atos normativos específicos de cada Poder e esfera de Governo disporão sobre a organização e o funcionamento de suas ouvidorias. (BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 27 Ago. 2017.)

públicos submetidos a uma ouvidoria, o que, segundo Emerson Gabardo, seriam no mínimo paradoxal.¹⁸⁵

Questiona-se: porque dispor quanto a ausência da ouvidoria, conforme prevê o art. 10, §3º da lei, e não impor a obrigatoriedade de existência? Uma vez que o procedimento por meio das ouvidorias já possui caminho delineado, enquanto que o tramite através do órgão ou entidade responsáveis pela execução ou a que se vinculem certamente utilizará de seu regulamento interno, o que pode gerar no âmbito geral posicionamentos dispares?

Veja que a lei é clara ao possibilitar aos atos normativos específicos de cada órgão ou entidade a disposição quanto a organização e funcionamento, e não processamento da manifestação.

Outro expoente protetivo, sem prejuízo dos demais apresentados, são os conselhos de usuários¹⁸⁶, este é um meio de grande relevância quanto a participação dos cidadãos na administração pública, acompanhando e avaliando a prestação de serviço, efetivando dessa maneira, dentre outros, o princípio da transparência.¹⁸⁷

De acordo com o art. 18, parágrafo único, são atribuições dos conselhos de usuários:

- I - acompanhar a prestação dos serviços;
- II - participar na avaliação dos serviços;
- III - propor melhorias na prestação dos serviços;
- IV - contribuir na definição de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário; e
- V - acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor.

A composição dos conselhos deve ter por base os critérios de representatividade e pluralidade das partes interessadas, como forma de equilibrar a representação.

¹⁸⁵ GARBADO, Emerson. **O Novo Código de Defesa do Usuário do Serviço Público: Lei 13.460/17**. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colonistas/emerson-gabardo/o-novo-codigo-de-defesa-do-usuario-do-servico-publico-lei-13-460-17>. Acesso em: 27. Ago. 2017.

¹⁸⁶ Art. 18. Sem prejuízo de outras formas previstas na legislação, a participação dos usuários no acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos será feita por meio de conselhos de usuários. (BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 28 Ago. 2017.)

¹⁸⁷ “Interessante órgão consultivo de promoção da participação popular na administração”. GARBADO, Emerson. **O Novo Código de Defesa do Usuário do Serviço Público: Lei 13.460/17**. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colonistas/emerson-gabardo/o-novo-codigo-de-defesa-do-usuario-do-servico-publico-lei-13-460-17>. Acesso em: 28. Ago. 2017.

Sendo a escolha dos representantes realizada por meio de processo aberto ao público e diferenciado de acordo com o tipo de usuário a ser representado.¹⁸⁸

A indicação do ouvidor poderá ser objeto de consulta do conselho de usuários¹⁸⁹, sendo a participação dos conselheiros considerada como serviço relevante, sem caráter remuneratório.¹⁹⁰

Sendo também possível de ingerência do regulamento específico de cada Poder e esfera de governo quanto a organização e funcionamento, no entanto, no que concerne aos conselhos de usuários essa atuação certamente será maior e demasiada dada a importância do mecanismo.

Isso porque se observados os dispositivos que tratam desse meio de proteção não se encontra delineada de forma clara a sua estrutura. Por exemplo, qual o número de conselheiros? Deverá todo órgão ou entidade ter um conselho formado de maneira plural ou criado de acordo a circunstância? Existe obrigatoriedade quanto a sua existência? Veja que ficaram abertas algumas lacunas, que certamente serão sanadas, na falta de manifestação legal, pelos regulamentos específicos, o que acarretará uma ausência de uniformidade.

O último mecanismo inovador de proteção aos direitos dos usuários a ser apresentado são as avaliações continuadas dos serviços públicos, onde se analisará a efetividade da prestação dos serviços públicos, bem como a satisfação dos usuários, com base nos aspectos previstos no art. 23 da Lei 13.460/2017¹⁹¹, são eles:

- I - satisfação do usuário com o serviço prestado;
- II - qualidade do atendimento prestado ao usuário;

¹⁸⁸ Art. 19. A composição dos conselhos deve observar os critérios de representatividade e pluralidade das partes interessadas, com vistas ao equilíbrio em sua representação. Parágrafo único. A escolha dos representantes será feita em processo aberto ao público e diferenciado por tipo de usuário a ser representado. (BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 28 Ago. 2017.)

¹⁸⁹ Art. 20. O conselho de usuários poderá ser consultado quanto à indicação do ouvidor. (BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 28 Ago. 2017.)

¹⁹⁰ Art. 21. A participação do usuário no conselho será considerada serviço relevante e sem remuneração. (BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 28 Ago. 2017.)

¹⁹¹ BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 28 Ago. 2017.

- III - cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação dos serviços;
- IV - quantidade de manifestações de usuários; e
- V - medidas adotadas pela administração pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço.

A avaliação deverá ocorrer, no mínimo, a cada um ano, por meio de pesquisa de satisfação, sendo possibilitado pela lei a utilização de outros meios que garanta os resultados estatísticos.¹⁹²

A conclusão da avaliação deverá ser apresentada ao público por meio do site do órgão ou entidade, incluindo um ranking com relação as entidades com maior número de reclamações dos usuários, como forma de direcionar o problema e buscar soluções com relação ao serviço prestado, na tentativa de alcançar os compromissos e padrões de qualidade de atendimento apresentados na Carta de Serviços ao Usuário.¹⁹³

A esse instrumento, como nos demais apresentados, também é possibilitada a disposição quanto a avaliação da efetividade e dos níveis de satisfação por meio dos regulamentos específicos de cada Poder e esfera de Governo.¹⁹⁴

Feita a análise proposta, salienta-se, segundo Emerson Gabardo, que a Constituição Federal propôs a elaboração da lei de proteção ao usuário com base em três fundamentos presentes no art. 37, §3º¹⁹⁵, no entanto teria sido o inciso III do referido

¹⁹² Art. 23. Os órgãos e entidades públicos abrangidos por esta Lei deverão avaliar os serviços prestados, nos seguintes aspectos: § 1º A avaliação será realizada por pesquisa de satisfação feita, no mínimo, a cada um ano, ou por qualquer outro meio que garanta significância estatística aos resultados. BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 28 Ago. 2017.

¹⁹³ Art. 23. Os órgãos e entidades públicos abrangidos por esta Lei deverão avaliar os serviços prestados, nos seguintes aspectos: § 2º O resultado da avaliação deverá ser integralmente publicado no sítio do órgão ou entidade, incluindo o **ranking** das entidades com maior incidência de reclamação dos usuários na periodicidade a que se refere o § 1º, e servirá de subsídio para reorientar e ajustar os serviços prestados, em especial quanto ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Usuário. (BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 28 Ago. 2017.)

¹⁹⁴ Art. 24. Regulamento específico de cada Poder e esfera de Governo disporá sobre a avaliação da efetividade e dos níveis de satisfação dos usuários. (BRASIL. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm. Acesso em: 28 Ago. 2017.)

¹⁹⁵ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos

artigo, que remete a representação contra o abuso de autoridade, desconsiderado pela Lei 13.460/2017 e de fato o foi. Entende o autor que a lei não é específica quanto a proteção do usuário em relação a essa prática, o que para ele implica em lacuna legislativa em relação a matéria.¹⁹⁶

É sabida a necessidade de um instrumento regulatório que se engajassem na prestação de serviços por parte da administração pública. A Lei 13.460/2017, de forma inegável, vem para consolidar os direitos e deveres dos usuários, mas também para introduzir mecanismos específicos de proteção, fomentando o acesso a um serviço de qualidade, prezando pelo controle e atuar condizente de cada Poder e esfera de governo.

Para tanto, estabeleceu um corpo de dispositivos, muito embora conteste em certos aspectos, de grande relevo, o usuário hoje é visto como sujeito próprio, quer-se dizer fora das sombras de direitos e proteções estabelecidas ao consumidor privado.

Fez-se, portanto, o que era devido a um grande período, que é estabelecer as diretrizes próprias dos usuários de serviços públicos, garantindo a esses a possibilidade de buscar seus direitos e fazê-los valer, o que antes ocorria com maior dificuldade.

Todavia, o momento agora é de capacitação, sem dúvida, adequando os agentes públicos a nova realidade implementada por meios das novidades trazidas pela lei, para que assim possa ser dada, de fato, efetividade as disposições introduzidas pelo inovador diploma de proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos.

serviços: II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. : (BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 24ª ed. São Paulo: Rideel, 2017.)

¹⁹⁶ GARBADO, Emerson. **O Novo Código de Defesa do Usuário do Serviço Público: Lei 13.460/17**. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/emerson-gabardo/o-novo-codigo-de-defesa-do-usuario-do-servico-publico-lei-13-460-17>. Acesso em: 28. Ago. 2017.

5. CONCLUSÃO

Frente as abordagens realizadas nessa produção monográfica, possível afirmar a necessidade evidente que se viveu por longo período quanto a regularização legal daqueles que se valem dos serviços públicos, logo consumidores integrantes de uma relação jurídica de direito público.

Não eram os usuários de serviços públicos alijados de direitos e proteção, no entanto os meios dos quais se valiam não eram estruturados de forma específica, de acordo com a sua natureza. Muito embora muito tenha contribuído, a utilização do CDC, assim como alguns outros diplomas normativos, como a Lei de Concessões, neste trabalho muito citada, não aflagava todas as vertentes possíveis.

Veja-se a incidência do Código de Defesa do Consumidor era aplicado em uma relação jurídica de direito público com direcionamento diversos aqueles a que se direciona, uma vez que as disposições do CDC estão ligadas a satisfação do consumidor, logo posicionamento individualizado.

Em sentido contrário, os usuários de serviços públicos inserem-se em um vínculo de direito público que tem enquanto princípio fundante a supremacia do interesse público, caso em que presta-se o serviço sem que se esqueça da coletividade,

sempre no intuito de resguardar o interesse do todo e não somente daquele que utiliza do serviço ou o tem à disposição.

Em meio a esse contexto, onde se via a necessidade, de longas datas, de se determinar um diploma jurídico específico a esses sujeitos, publica-se a Lei 13.460/2017 em 26 de junho de 2017 – Lei de Proteção e Defesa dos Usuários de Serviços Públicos, cumprindo determinação constitucional, inesperada no momento em que se vive de grande celeuma jurídica e política.

Conclui-se ao analisar a lei supracitada, muito embora a pouca riqueza doutrinária direcionada ao tema diante da sua atualidade, que em linhas gerais veio como meio de estabelecer uma maior segurança jurídica a essa seara. Isso porque como ponto de partida afirma conceitos como o de serviço público e do próprio usuário, não encontrados antes, tendo suas noções anteriores estabelecidas por construções políticas e jurisprudenciais.

A lei 13.460/2017 de fato vem para definir direitos aos usuários de serviços públicos, assim como também os seus deveres, e mais, impor meios de efetivação, uma vez que não adiantaria impor prerrogativas sem que houvessem meios de fazê-los valer.

Cria-se um novo cenário para os usuários de serviços públicos, em que estão garantidos de maneira específica, por meio de lei, os seus direitos e os mecanismos de proteção próprio, que muito embora coexistam com aqueles já utilizados no que couber, dá o tratamento diferenciado necessário considerando o vínculo jurídico em que se insere.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos Serviços Públicos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Curso de Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

ALVARENGA, José Eduardo de. O serviço público. In: CARDOZO, José Eduardo Martins; QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia W. Batista dos (Orgs.). **Curso de direito administrativo econômico**. São Paulo: Malheiros, 2006.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente de. **Direito Administrativo Descomplicado**. 21ª ed. São Paulo: Método, 2009, p. 567-568.

ALLEMAR, Aguinaldo. **Tutela estatal e relação jurídica de consumo**. Curitiba: Juruá, 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Plano diretor da reforma do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 24ª ed. São Paulo: Rideel, 2017.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Tratado de Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1960, 5v.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito administrativo**. 28ª Ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Direito do Consumidor**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CAMPELLO, Livia Gagher Bósio; SANTIAGO, Mariana Ribeiro. Relações de consumo na perspectiva do princípio da solidariedade social: A função solidária dos contratos de consumo. In: MARQUES, Cláudia Lima (Coord.). **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 99, mai./jun. 2015.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 12ª ed. Salvador: JusPodivm, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26ª. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DELLAGNEZZE, René. **O estado de bem estar social, o estado neoliberal e a globalização no século XXI. Parte II - O estado contemporâneo**. Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 107, dez 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12618&revista_caderno=16>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração pública. Concessão. Permissão. Franquia. Terceirização e outras formas**. São Paulo: Atlas, 1999.

DONATO, Maria Antonieta Zonardo. **Proteção ao consumidor: conceito e extensão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

_____. **Emenda Constitucional nº 19/1998**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm.

GARBADO, Emerson. **O Novo Código de Defesa do Usuário do Serviço Público: Lei 13.460/17**. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/emerson-gabardo/o-novo-codigo-de-defesa-do-usuario-do-servico-publico-lei-13-460-17>.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Algumas reflexões sobre a transformação dos serviços públicos**. Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. São Bernardo do Campo: [s.n.], v.5, nov. 1999.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Direitos dos usuários. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/74/edicao-1/direitos-dos-usuarios>.

_____. **O Serviço público e a constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 15ª.ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

GRINOVER, Ada Pellegrini; BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcelos e; FINK, Daniel Roberto; FILOMENO, José Geraldo Brito; NERY JUNIOR, Nelson; DENARI, Zelmo. **Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto**. 10ª ed. Vol. I. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

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

_____. **Teoria Geral das Concessões de Serviços Públicos**. São Paulo: Dialética, 2003.

_____. **Lei nº 13.460/2017**, de 27 de junho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm.

_____. **Lei nº 8.987/95**, de 13 de fevereiro de 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm.

_____. **Lei nº 8.078/90**, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm.

_____. **Lei nº 7.783/89**, de 28 de julho de 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7783.htm.

LEMOS, Amanda Nunes Lopes Espiñeira. A relação de consumo sob os aspectos filosófico e sociológico. In: SILVA, Joseane Suzart Lopes da; OLIVEIRA, Yuri Bezerra (Coord.). **Arquivos de consumo: uma análise crítica do ordenamento jurídico brasileiro em comparação com as comunidades econômicas internacionais**. Salvador: Paginae, 2013

MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman Vasconcelos; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. 3ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEDAUAR, Odete. A figura da concessão. In: MEDAUAR, Odete (Coord.). **Concessão de serviço público**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Natureza e regime jurídico das autarquias**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 32^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 5^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 7^a ed. 2003.

MODESTO, Paulo. Reforma do estado, formas de prestação de serviços público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de serviço público, serviços de relevância pública e serviços de exploração econômica para as parcerias público-privadas. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**. Mai/Jun/Jul 2005, n. 2. Disponível em: <www.direitodoestado.com.br/revista-eletronica-de-direito-administrativo-economico>.

NUNES, Rizzatto. **Curso de Direito do Consumidor**. 10^a ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 5^a ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

OLIVEIRA FILHO, Rodrigo Priolli. **Relação de consumo: serviços públicos no Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Altamira, 2004.

PASQUALOTTO, Adalberto. Os serviços públicos no código de defesa do consumidor. **Revista de Direito do Consumidor 1**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 1, 1993.

RODRIGUES, Carlos Alberto Martins. **A crise e a evolução do conceito de serviço público**. Revista de Direito Público. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, jan./jun. 1981.

SOARES, Paulo Firmeza. **Mutabilidade histórica na acepção do serviço público**. Disponível em: <[http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,mutabilidade-historica-na-acepcao-do-servicopublico,4604 5.html](http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,mutabilidade-historica-na-acepcao-do-servicopublico,4604%205.html)>.

_____. **Superior Tribunal de Justiça**. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 337769 - PE. Rel. Ministro Mauro Campbell Marques. Segunda Turma. Julgado em: 13 ago. 2013

_____. **Superior Tribunal de Justiça**. Embargos de Declaração nos Embargos de Declaração em REsp nº 1192168 - RS. Rel. Ministro Mauro Campbell Marques. Segunda Turma. Julgado em: 04 ago. 2011

_____. **Superior Tribunal de Justiça**. AgRg no AREsp 397.025/SP. Rel. Ministro João Otávio de Noronha. Terceira Turma. Julgado em: 25 mar.2014.

_____. **Superior Tribunal de Justiça**. REsp 1599042 / SP. Rel. Ministro Luis Felipe Salomão. Quarta Turma. Julgado em: 14 mar.2017.

_____. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial nº 1039297 - RS. Rel. Ministra ELIANA CALMON. Segunda Turma. Julgado em: 19 Ago. 2008.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Desestatização, privatização, concessões, terceirizações e regulação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assupção. **Manual de Direito do Consumidor**. 3ª ed. São Paulo: Método, 2014.

TEIXEIRA, Alan José de Oliveira. **Artigo: Publicada nova lei sobre o direito dos usuários dos serviços públicos**. Disponível em:
<http://www.anoreg.org.br/site/2017/06/29/artigo-publicada-nova-lei-sobre-o-direito-dos-usuarios-dos-servicos-publicos-alan-jose-de-oliveira-teixeira/>.

