

Os serviços públicos e o direito do consumidor: considerações sobre a tutela judicial coletiva dos consumidores na defesa do princípio da continuidade (CDC, art. 22)

FERNANDO COSTA DE AZEVEDO

Mestre em Direito pela UFSC; Prof. de Direito do Consumidor, Direito Civil e Introdução ao Estudo do Direito na Faculdade de Direito da UFPel e na Escola de Direito da UCPel; Coordenador Docente do Núcleo de Estudos e Orientação ao Consumidor (NEOCON/UFPel); Membro da Comissão Municipal Permanente de Normatização (CMPN) do Procon de Pelotas

PAULO ROBERTO GENTIL CHARQUEIRO

Especialista em Direito Ambiental pelo Curso de Pós-Graduação em Direito da UFPel; Titular da Promotoria de Defesa Comunitária de Pelotas (RS); Membro do Conselho Municipal de Defesa do Consumidor (CODECON) e da Comissão Municipal Permanente de Normatização (CMPN) do Procon de Pelotas

INTRODUÇÃO

O texto que o leitor agora tem nas mãos possui dois objetivos. O primeiro deles, diz respeito a uma pequena abordagem acerca de uma matéria que, tradicionalmente, sempre pertenceu ao direito administrativo, qual seja a matéria a respeito dos serviços públicos, com seus conceitos, características e classificações, segundo os mais variados entendimentos dos doutrinadores. Entretanto, a ordem jurídica brasileira, sintetizada nos comandos constitucionais, acolheu o chamado direito do consumidor, verdadeiro microssistema jurídico de proteção a um dos sujeitos das relações de consumo modernas, dentre as quais está, inegavelmente, a relação entre prestadores e usuários de serviços públicos.

Assim sendo, convém notarmos que o direito do consumidor constitui-se – não obstante sua estreita relação com o direito civil¹ e com outros ramos do direito positivo brasileiro – em sistema jurídico autônomo, visto que há um Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990) composto de princípios jurídicos específicos, próprios a sua finalidade protecionista que possui, como adiante veremos, o objetivo de aplicar os princípios constitucionais. Por tudo isso, o leitor perceberá que o assunto é desenvolvido (tópicos 1, 2 e 3) a partir da idéia de que a aplicação das regras de proteção do consumidor (no caso, do usuário de serviços públicos) significa um *momento de concretização* das normas constitucionais brasileiras, em especial dos seus princípios fundamentais.

O segundo e último objetivo (tópico 4) diz respeito à tutela judicial coletiva dos direitos do consumidor como instrumento processual eficaz na garantia do chamado *princípio da continuidade do serviço público essencial* (tópico 3). Em outros termos, o texto discute a importância da existência de um sistema jurídico processual (CDC, art. 81 e s.) na proteção dos direitos dos usuários de serviços públicos essenciais sempre que o mencionado *princípio da continuidade* for, ou estiver na iminência de ser, violado pela conduta dos prestadores.

1 – ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE OS SERVIÇOS PÚBLICOS

A noção do que sejam serviços públicos sempre esteve relacionada à idéia de bem comum. Serviços públicos, em outros termos, são atividades prestadas para a satisfação de necessidades sociais, motivo pelo qual a presença do Estado é sempre imprescindível, seja como prestador direto, seja como fiscalizador da prestação dessas atividades pela iniciativa privada.

O estudo desse fenômeno social e jurídico esteve, tradicionalmente, vinculado à disciplina de direito administrativo, da qual podemos extrair a lição de que os serviços públicos podem ser classificados como *uti universi* (que são os serviços públicos por natureza) ou como *uti singuli* (que são os serviços públicos empresariais, comerciais ou industriais). As diferenças entre os dois tipos de serviços podem ser assim expostas:

1. nos serviços *uti universi* a prestação se dá de forma generalizada, isto é, não existem usuários determinados, mas a sociedade como um todo (o serviço é disposto a todos); nos serviços *uti singuli*, a prestação se dá de forma particularizada, havendo, pois, usuários perfeitamente determinados (o serviço é oferecido a quem o quiser).

¹ MARQUES, Cláudia Lima e outros. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor – Aspectos Materiais* (Introdução – Diálogo entre o Código de Defesa do Consumidor e o Novo Código Civil: o “Diálogo das Fontes”). p. 23-52.

2. nos serviços *uti universi* se estabelece uma relação jurídica de direito público entre Estado e cidadão, notadamente uma relação tributária, já que a remuneração pela prestação do serviço ocorre de maneira compulsória, isto é, por meio de impostos; nos serviços *uti singuli* a relação jurídica entre prestador e cidadão assume contornos de direito privado, pois a remuneração pela prestação do serviço – realizada por meio de tarifas – decorre do contrato privado firmado entre as partes.

Das características expostas, podemos perceber que, se a natureza pública desses serviços decorre da titularidade estatal (CF/88, art. 175),² o próprio Estado, enquanto prestador, atua de formas diferentes perante o usuário: no primeiro caso (serviços *uti universi*) o poder público está cumprindo com seus deveres constitucionais perante à sociedade brasileira (CF/88, art. 6º)³ e, em contrapartida, usa de sua autoridade para cobrar os impostos necessários para custear a prestação. Daí porque sustentamos, em outro momento,⁴ que os serviços públicos *uti universi* devem ser compreendidos como *funções irrenunciáveis do Estado*, isto é, como funções as quais o Estado não pode deixar de prestar, mas que não são exclusivas suas, podendo a iniciativa privada também prestá-las, enquanto serviços privados, sob o princípio da *livre iniciativa*.⁵

Já nos serviços públicos *uti singuli*, a atuação do Estado não tem, como objetivo principal, a finalidade de satisfazer os direitos fundamentais à saúde, à educação, à segurança pública etc., mas oferecer prestações de bens importantes – e até mesmo essenciais – à convivência social, como água, energia elétrica, telefonia, transporte coletivo etc. Na prestação dessas atividades, o Estado atua como um empresário, oferecendo o serviço para quem queira adquiri-lo ao preço público (tarifa) estipulado. Da mesma forma como ocorre com os serviços *uti universi* (ou as *funções irrenunciáveis do Estado*), a prestação dos serviços *uti singuli* (serviços empresariais, comerciais ou industriais) também pode ser realizada pela iniciativa privada.

² Dispõe o art. 175 da Constituição Federal de 1988: “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”.

³ Dispõe o art. 6º da Constituição Federal de 1988: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

⁴ AZEVEDO, Fernando Costa de. *Defesa do consumidor e regulação: a participação dos consumidores brasileiros no controle da prestação de serviços públicos*. p. 39-42. A idéia que sustentamos foi proposta por Fernando Herren Aguillar no livro *Controle Social de Serviços Públicos*. São Paulo: Max Limonad.

⁵ Vejamos, p. ex., a função irrenunciável referente à prestação de saúde pública. A Constituição Federal de 1988, nos arts. 196 a 198 demonstra que a saúde pública, como direito de todos e dever do Estado, deve ser garantida mediante a ação do poder público, quer como prestador direto, quer como fiscalizador da ação das empresas privadas que venham a prestar serviços de saúde, conforme a permissão legal do art. 199, *caput* da CF/88, que dispõe: “A assistência à saúde é livre à iniciativa privada”. Isto demonstra que não existem contratos de concessão para os serviços privados de saúde (como exige o art. 175 da Constituição), pois a prestação desses serviços privados se dá mediante o princípio da livre iniciativa (CF/88, art. 170, *caput*).

Entretanto, o prestador privado deverá celebrar um contrato de concessão ou de permissão com o poder público, conforme o já citado art. 175 da CF/88.

Modernamente, o fenômeno da privatização dos serviços públicos – que vem ocorrendo há pelo menos duas décadas em nosso país⁶ – nos apresenta uma nova realidade quanto aos serviços *uti singuli*, os únicos que sofreram o processo privatizante. Assim, se o Estado ainda detém a titularidade desses serviços, a prestação dos mesmos está, cada vez mais, sendo entregue para as empresas privadas, mediante o instrumento jurídico das concessões públicas.⁷ O poder público, antes prestador direto, agora passa a ser agente regulador (controlador, fiscalizador) da prestação privada.⁸ Temos, então, três personagens envolvidos nesse processo: o poder público, as empresas privadas e os usuários (consumidores) que são, indiscutivelmente, a parte mais fraca dessa realidade.

Assim sendo, a análise da prestação e consumo dos serviços públicos *uti singuli* sob a ótica do direito do consumidor – em especial, o serviço de transporte coletivo – constitui o objetivo desse trabalho.

2 – O DIREITO DO CONSUMIDOR E A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Há pouco dissemos que os serviços públicos são atividades, prestadas pelo poder público ou pela iniciativa privada, e que são dispostos a todos (serviços *uti universi*) ou oferecidos a quem os queira usufruir (serviços *uti singuli*). No primeiro caso, temos uma relação jurídica tributária entre a sociedade como um todo e o poder público, na medida em que impostos são pagos pela população em troca da prestação de um único modelo de serviço que têm, como finalidade, o cumprimento de deveres fundamentais constitucionais (serviços de educação, saúde e segurança pública, p. ex.).

Já no segundo caso, temos uma relação jurídica *contratual* entre os usuários determinados e os prestadores, públicos ou privados, de serviços que são oferecidos no mercado, como os serviços de telefonia fixa, energia elétrica e transporte coletivo. Essa relação jurídica contratual firmada na prestação de serviços públicos *uti singuli* é chamada, modernamente, de *relação de consumo*,⁹ sendo objeto de estudo do direito do consumidor.

⁶ Sobre o tema, v. DERANI, Cristiane. *Privatização e serviços públicos – as ações do Estado na produção econômica*. São Paulo: Max Limonad.

⁷ AZEVEDO, Fernando Costa de. *Op. cit.*, p. 54-62.

⁸ Tomemos, como exemplos, os setores da telefonia fixa e da energia elétrica, e observemos, ainda, o surgimento das chamadas agências reguladoras (ANATEL, ANEEL etc.). Sobre as agências reguladoras, sugerimos a leitura do nosso trabalho já citado *Defesa do consumidor e regulação*. Além desta obra, também recomendamos as seguintes: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros Editores. 2000; KRAUSE, Eduardo Battaglia. *Agências de Regulação – conceito, legislação e prática no Brasil*. Porto Alegre: Editora Mercado Aberto. 2001.

⁹ Sobre a distinção entre a relação jurídica tributária (prestação de serviços públicos *uti universi*) e a relação jurídica contratual de consumo (prestação de serviços públicos *uti singuli*), v., dentre outros, BONATTO,

O direito do consumidor é ramo jurídico recente no Brasil. Surgiu com a Constituição Federal de 1988 (arts. 5º, XXXII, 170, V e 48 do ADCT),¹⁰ responsável pela criação de um Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990),¹¹ que sistematizou os princípios e as regras gerais de proteção aos direitos dos consumidores no Brasil.

O Código de Defesa do Consumidor concretizou o princípio constitucional da igualdade material (CF/88, art. 5º, *caput*),¹² trazendo a idéia de *justiça social* (CF/88, art. 170, *caput*) para o cotidiano dos consumidores brasileiros. Nesse passo, é importante frisarmos que nosso ordenamento jurídico possui um direito *do (ou para o) consumidor* e não um direito *do consumo*, como ocorre, p. ex., com a França.¹³ Trata-se de um direito destinado à proteção de uma categoria social específica, assim como temos, atualmente, o direito da criança e do adolescente e o direito do idoso.¹⁴

Quem é o consumidor? Como podemos defini-lo juridicamente a partir da interpretação das normas do Código de Defesa do Consumidor? Marco Antônio Zanellato, doutrinando sobre o tema,¹⁵ afirma que o CDC nos apresenta quatro definições de consumidor, sendo a primeira designada como *conceito padrão* e as outras, como *conceitos por equiparação*.

O consumidor padrão (art. 2º, *caput*)¹⁶ é toda pessoa, física ou jurídica, que realiza o ato de consumo (aquisição de produto ou utilização de serviço), por meio de *contrato*, e para satisfazer necessidade pessoal, familiar e não-profissional. Trata-se do ato de consumo *final* – conforme demonstra a expressão *destinatário final* – e não do ato de consumo *intermediário* (aquele destinado a adquirir matéria prima para a produção de novos

Cláudio; MORAES, Paulo Valério Dal Pai. *Questões controvertidas no Código de Defesa do Consumidor*, p. 104-107; GRINOVER, Ada Pellegrini e outros. *Código Brasileiro de Proteção e Defesa do Consumidor - Comentado pelos Autores do Anteprojeto*. p. 90.

¹⁰ Dispõe o art. 5º, XXXII da CF/88: "O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor"; art. 170, V: "A ordem econômica (...) tem por fim (...) conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: V- defesa do consumidor"; art. 48 do ADCT: "O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor".

¹¹ Sobre o tema, v. AZEVEDO, Fernando Costa de. *A tutela jurídica dos consumidores brasileiros e a concretização dos fundamentos constitucionais do Estado Democrático de Direito*. p. 298-299; MIRAGEM, Bruno Nubens Barbosa. *O direito do consumidor como direito fundamental – Conseqüências jurídicas de um conceito*. p. 111-132.

¹² Esse princípio, complementar ao princípio da igualdade formal ("todos são iguais perante a lei"), afirma que "a lei deve tratar de forma igual os iguais e de forma desigual os desiguais". O CDC tratou de forma desigual (concedeu direitos a um dos sujeitos da relação jurídica e deveres ao outro) os desiguais (consumidores – mais frágeis – e fornecedores – mais fortes).

Sobre essa observação, v. nossos comentários no seguinte texto: AZEVEDO, Fernando Costa de. *O direito do consumidor e o exercício da cidadania*. p. 35-38.

¹⁴ O Código de Defesa do Consumidor é um *microsistema jurídico*. Sobre a origem e a finalidade dos microsistemas (ou *leis principiológicas*), v., dentre outros, LISBOA, Roberto Senise. *Responsabilidade Civil nas Relações de Consumo*. p. 46-52; RIZZATTO NUNES, Luiz Antônio. *Curso de Direito do Consumidor*. p. 65-67.

¹⁵ ZANELATO, Marco Antônio. *Considerações sobre o conceito jurídico de consumidor*. p. 172-191.

¹⁶ Dispõe o art. 2º, *caput* do CDC: "Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final".

produtos ou para o incremento na prestação de um serviço profissional, o chamado *insumo*).¹⁷

Como consumidores equiparados temos as definições do parágrafo único do art. 2º,¹⁸ do art. 17¹⁹ e do art. 29.²⁰ Sobre essas definições, é importante ressaltar o CDC entende como consumidores uma coletividade de pessoas, mesmo que seus membros não possam ser identificados, e ainda que um contrato não tenha sido firmado, bastando – como dispõe o art. 29 – a simples “exposição” das pessoas aos produtos e serviços.

Essa observação nos remete à necessidade de uma tutela judicial coletiva desses grupos, determináveis ou não, que tenham sido – ou possam vir a ser – lesados em seus direitos, situação prevista no Código a partir do art. 81,²¹ e que está diretamente ligada ao tema central deste trabalho, qual seja a proteção aos direitos dos usuários do serviço público de transporte coletivo.

Por que a prestação de serviços públicos está inserida no Código de Defesa do Consumidor? É pacífica a idéia de que apenas os serviços

¹⁷ A bem da verdade, como observa a profª Dra. Cláudia Lima Marques, “... ser destinatário final é retirar o bem do mercado (ato objetivo), mas se o sujeito adquire o bem para utilizá-lo em sua profissão, adquire como profissional (elemento subjetivo), com o fim de lucro, também deve ser considerado ‘destinatário final’? A definição do art. 2º do CDC não responde à pergunta, é necessário interpretar a expressão ‘destinatário final’” (MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no CDC*. p. 253). A seguir, a ilustre professora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul discorre sobre as duas correntes que divergem quanto ao sentido da mencionada expressão “destinatário final”, quais sejam as correntes (ou teorias) *finalistas* e *maximalistas*. Por fim, conclui a autora que a tese mais adequada à correta interpretação a aplicação do próprio microsistema jurídico do CDC é a tese *finalista* (a qual também aderimos), que entende ser o consumidor, não apenas o destinatário final fático do produto ou do serviço (como querem os adeptos da tese maximalista), mas também, e principalmente, o destinatário final econômico do produto ou do serviço consumido. Nas palavras da professora gaúcha: “Destinatário final é aquele **destinatário fático e econômico** do bem ou serviço, seja ele pessoa jurídica ou física. Logo, segundo esta interpretação **teleológica**, não basta ser destinatário fático do produto, retirá-lo da cadeia de produção, levá-lo para o escritório ou residência, é necessário ser destinatário final econômico do bem, não adquiri-lo para revenda, não adquiri-lo para uso profissional, pois o bem seria novamente um instrumento de produção cujo preço será incluído no preço final do profissional que o adquiriu. Neste caso não haveria a exigida ‘destinação final’ do produto ou do serviço” (*Idem*, p.253-254). Zelmo Denari, comentando esse assunto, esclarece a distinção entre aquilo que uma pessoa jurídica (empresa) pode adquirir como insumo (matéria prima, energia elétrica, força do trabalho etc.) e aquilo que, embora seja empregado na empresa, não se caracteriza como insumo, mas como consumo final, pois não serve para gerar lucro (máquinas, equipamentos, móveis e utensílios). No primeiro caso, temos o chamado *ativo circulante (insumo)*, que não sujeita a pessoa jurídica adquirente às regras do CDC; no segundo, o chamado *ativo imobilizado*. Neste caso, para o autor, “... não há nenhuma razão plausível capaz de nos persuadir de que a empresa não possa se utilizar dos mecanismos de defesa previstos no Código. De fato, seria irrazoável sustentar que o automóvel ou caminhão adquirido pela empresa, para uso da diretoria ou da seção de transporte, não goze da tutela prevista no Código de Defesa do Consumidor, quer se trate de responsabilidade por vícios de qualidade ou por danos (acidentes de consumo)” (GRINOVER, Ada Pellegrini e outros. *Op. cit.*, p. 182).

¹⁸ Dispõe o parágrafo único do art. 2º do CDC: “Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo”.

¹⁹ Dispõe o art. 17 do CDC: “Para os efeitos desta Seção [Responsabilidade Civil por Acidentes de Consumo] equiparam-se aos consumidores todas as vítimas do evento”.

²⁰ Para os fins deste Capítulo e do seguinte [Das Práticas Comerciais e Da Proteção Contratual], equiparam-se aos consumidores todas as pessoas, determináveis ou não, expostas às práticas nele previstas”.

²¹ Dispõe o art. 81 do CDC: “A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo”.

públicos *uti singuli* (serviços empresariais, comerciais ou industriais) são serviços *de consumo*? Estas e outras questões são muito importantes para a doutrina consumerista e, por isso, merecem um pouco de nossa atenção.

Em relação ao primeiro questionamento, entendemos que a prestação de serviços públicos caracteriza-se como típica relação de consumo na medida em que o poder público, ou as empresas concessionárias, colocam seus serviços²² à disposição dos usuários para que estes, querendo, firmem contrato privado de prestação de serviços e paguem a remuneração correspondente à quantidade de serviço utilizado. Ainda que a grande maioria dos serviços públicos sejam consumidos por necessidades impostas pela sociedade moderna (como os serviços de água, luz e telefone),²³ os consumidores não estão legalmente obrigados a consumi-los e, portanto, a pagar por um consumo não realizado.²⁴ Caso contrário, haveria flagrante desrespeito ao direito básico de liberdade de escolha, previsto no art. 6º, II do CDC.²⁵

Nosso entendimento – e já iniciando a análise sobre o segundo questionamento – é no sentido de que *apenas* os serviços públicos *uti singuli* estão inseridos nas normas do Código de Defesa do Consumidor. Entretanto, como observou Ronaldo Porto Macedo Júnior,²⁶ esse entendimento não é pacífico na doutrina brasileira, havendo aqueles que se posicionam a favor da inserção dos serviços públicos *uti universi* no âmbito do CDC.²⁷

²² O CDC nos apresenta uma definição geral do que seja um serviço de consumo, e que se aplica aos serviços públicos. Trata-se da definição expressa no art. 3º, § 2º, que dispõe: “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”.

Nesse sentido, uma questão muito importante, embora mais relacionada à sociologia do que à dogmática jurídica, diz respeito à possibilidade de acesso aos bens de consumo, como aos serviços públicos. Sobre o tema, escrevemos o seguinte texto: AZEVEDO, Fernando Costa de. *Considerações sobre a proteção jurídica dos consumidores: o Código de Defesa do Consumidor e a realidade sócio-política brasileira*. p. 49-64.

²³ Situação inversa ocorre nos serviços *uti universi* (educação, saúde, segurança pública, etc.). Aqui, os usuários são obrigados a pagar impostos para o poder público, mesmo que não utilizem, por exemplo, os sistemas públicos educacionais e de saúde. Isso ocorre porque tais serviços não se destinam a usuários determinados, mas a toda a sociedade.

²⁵ Dispõe o art. 6º, II do CDC: “São direitos básicos do consumidor: II- a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações”. Sobre esse direito fundamental dos consumidores na prestação de serviços públicos, doutrina Cláudio Bonatto e Paulo Valério Dal Pai Moraes: “... na aferição da existência da figura do consumidor, deverá estar presente a consensualidade, a qual não se apresenta na situação de pagamento impositivo de tributos (...) Resulta que é fundamental que ao consumidor seja reconhecido o seu direito supremo de livre escolha, pois, do contrário, de um modo geral, não será consumidor” (Op. cit., p. 106-107).

²⁶ MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. *A Proteção dos Usuários de Serviços Públicos – A Perspectiva do Direito do Consumidor*. p. 239-254.

²⁷ Trata-se da corrente doutrinária que defende uma interpretação mais extensiva das regras do Código. Segundo Macedo Júnior, o jurista Antônio Herman de Vasconcelos e Benjamim – um dos autores do Anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor – é o grande expoente desse entendimento (*Idem*, p. 240-241). Segundo Luiz Antônio Rizzatto Nunes, que é adepto dessa posição mais ampla, a questão gravita em torno da interpretação que podemos dar ao vocábulo ‘remuneração’, expresso no § 2º do art. 3º do CDC. Nas palavras do autor: “Pode-se, é verdade, objetar que, se o consumidor não paga diretamente pelo serviço, a lei está excluída da relação, porque o § 2º do art. 3º fala que o serviço é prestado mediante remuneração.

Existe ainda outra grande polêmica. Os serviços públicos de natureza *uti singuli*, mas remunerados por *taxas* (e não por tarifas), também estão no âmbito do CDC? Aqui a doutrina se divide mais uma vez, no que podemos encontrar posições a favor²⁸ e posições contrárias à inserção.²⁹

Em que pese a divergência doutrinária sobre o assunto, ao que tudo indica, a posição majoritária na doutrina e na jurisprudência pátria parece ser a que defendemos, isto é, a que considera, como serviços públicos *de consumo*, apenas os serviços *uti singuli* remunerados por *tarifas*, visto que, prestados e consumidos nessas condições, são os únicos serviços públicos cuja incidência do Código não desvirtua a *finalidade* para a qual essa lei foi criada.³⁰

3 – OS SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS E O PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE

“Quando se trata de serviços públicos essenciais, a informação não tem a missão apenas de resguardar. O cidadão não está fazendo só uma escolha pecuniária, de um negócio bem-feito ou não, mas está optando pelos modelos que o país vem adotando e que poderá adotar num sistema democrático. Chamar a atenção para isso é extremamente importante porque traz uma nova dimensão da história da defesa do consumidor”. Ricardo Morishita

Mas, como tivemos oportunidade de demonstrar quando da análise daquela norma, o fato de não existir pagamento direto (p. ex., estacionamento grátis do *shopping center*) não exclui a norma da relação, pois o que vale é o conceito de custo para a oferta do serviço e este é repassado direta ou indiretamente para o consumidor final. Assim, quer o consumidor pague quer não pelo serviço público, não é esse fato que vai afastar a incidência da norma” (RIZZATTO NUNES, Luiz Antônio. *Op. Cit.*, p. 115).

²⁸ *Idem*, p. 241-242.

²⁹ *Idem*, p. 242-243. Esse é, também, o nosso entendimento (v. AZEVEDO, Fernando Costa de. *Defesa do Consumidor e Regulação...*, p. 92-95).

³⁰ Sobre o tema, v. LIMA, Rogério Medeiros Garcia de. *Aplicação do Código de Defesa do Consumidor* (em especial, o Capítulo intitulado *O poder judiciário e a hermenêutica consumerista*), p. 41-148. A finalidade a qual nos referimos é a de proteger o consumidor em suas relações *contratuais* privadas de massa. O elemento contratual deve estar presente, e contrato significa liberdade (ainda que limitada sob certos aspectos) de escolha. Nos serviços remunerados por tributos (taxas e impostos) não existe o negócio jurídico, mas apenas o poder de império do Estado, que impõe sua tributação sobre serviços que podem nem ser utilizados pelo cidadão. Nessa linha de raciocínio, não há ato de consumo – pelo menos, na forma como se pensou esse ato em relação ao Código de Defesa do Consumidor – mas prestação de serviços para as pessoas enquanto sujeitos de direitos fundamentais de natureza social (art. 6º da Constituição Federal de 1988). Em outros termos, não é o consumo do serviço em si que importa, mas a cumprimento do dever constitucional do Estado perante à sociedade como um todo. Isso não significa que o cidadão não possa exigir que os serviços de educação e saúde, p. ex., sejam melhor prestados. Tampouco fica o cidadão impedido de reclamar em juízo por eventuais lesões materiais ou morais que venha a sofrer em virtude da má prestação dos serviços *uti universi*. Quanto à reparação de danos, p. ex., o cidadão conta com o amparo legal da própria Constituição Federal de 1988 que, em seu art. 37, § 6º, responsabiliza a todos os prestadores de serviços públicos (o poder público ou os particulares) por danos causados a terceiros na prestação de tais serviços. A responsabilidade é objetiva (independente da apuração de culpa do prestador), assim como também ocorre no CDC. Enfim, a utilização do Código de Defesa do Consumidor para os serviços públicos *uti universi* (e para os *uti singuli* remunerados por *taxas*) jamais deve ser a regra, mas, em casos excepcionais, nada impede que se admita, em cumprimento ao art. 4º da Lei de Introdução ao Código Civil e ao art. 7º, *caput* do CDC, a aplicação *analógica* desse diploma legal.

A tutela jurídica dos consumidores está diretamente relacionada – no Brasil e nos demais países que lhe deram atenção – à idéia da necessidade. O art. 4º, caput do CDC, ao tratar da PNRC (Política Nacional das Relações de Consumo), dispõe que o atendimento das necessidades dos consumidores deve ser encarado como uma prioridade nas ações do Estado e dos fornecedores em geral, podendo haver, ainda, a participação da própria sociedade civil organizada (associações civis de defesa dos consumidores, p. ex.).

Dissemos anteriormente que consumidores são aqueles que contratam com os fornecedores e que, por isso, exercem sua liberdade de escolha – ainda que limitada por certos aspectos³¹ – em relação à realização do ato de consumo. E, de fato, se observamos a realidade somos capazes de concluir que, na maioria dos casos, essa liberdade de escolha encontra-se bastante reduzida pelo fator necessidade social. Tomemos como exemplo a relação de consumo dos serviços públicos *uti singuli*. Neste tipo de relação jurídica, podemos notar que, se por um lado não estamos obrigados, por lei, a contratar os serviços públicos, por outro lado não podemos deixar de contratá-los por uma imposição social. Há, por assim dizer, uma cultura, um modelo civilizatório, que nos impõe a contratação do serviço público.

Ilustremos o que estamos analisando: se vamos a uma loja comprar um par de sapatos e o preço está muito alto, temos a liberdade de escolher se vamos levá-los pagando aquele preço, se vamos procurar um preço mais baixo ou se deixamos para comprar em outro momento. Da mesma forma, se buscamos os serviços bancários (CDC, art. 3º, § 2º, in fine) podemos escolher, p. ex., um serviço que não seja muito oneroso em relação às taxas de juros etc. Enfim, nossa liberdade de escolha na contratação para a aquisição do produto ou para a utilização do serviço é bastante satisfatória nesse sentido. Entretanto, se existe um serviço público de telefonia fixa sendo oferecido, podemos até não tê-lo em nossas casas, mas a necessidade social fará com que, mais cedo ou mais tarde, venhamos a sentir a sua falta. O que dizer, então, do fornecimento de energia elétrica e de água? Água que, por sinal, é mais do que um bem essencial. Constitui-se em bem vital para a vida e para a saúde humanas, necessário para a realização da dignidade individual e social do ser humano.³²

³¹ Referimo-nos a situações como: a) a vulnerabilidade dos consumidores em relação às técnicas de *marketing*, isto é, técnicas empregadas na oferta e na publicidade dos produtos e serviços, nas quais o consumidor é *induzido* a comprar o produto ou a utilizar o serviço; b) a vulnerabilidade dos consumidores em relação ao poder de negociar com o fornecedor direto as cláusulas contratuais, visto que os contratos de consumo não são – salvo algumas exceções, como a prestação de certos serviços por profissionais liberais – contratos negociados, mas sim, contratos de adesão, nos moldes do art. 54 do CDC; c) a desinformação sobre as características que compõem os produtos consumidos (notadamente, os gêneros alimentícios e os medicamentos).

³² Sobre o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, v., dentre outros, os seguintes autores: REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. p. 208-216; SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988*. p. 29-80; MONREAL, Eduardo Novoa. *O direito como*

Nesse sentido, a observação que destacamos no início deste tópico – feita pelo Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça (DPDC/SDE/MJ). Sr. Ricardo Morishita – e segundo a qual a relação de consumo envolvendo serviços públicos não se resume a (embora também seja!) um negócio jurídico firmado entre usuários e fornecedores, vem, segundo nosso entendimento, reforçar a idéia de que o fator da necessidade sócio-cultural agrava ainda mais a vulnerabilidade do consumidor (art. 4º, I do CDC), na medida em que diminui a possibilidade do usuário exercer seu direito à liberdade de escolha. Temos, por assim dizer, a idéia da essencialidade. O serviço público é essencial na medida em que é necessário à convivência do indivíduo em sociedade.

Assim sendo, o binômio necessidade-essencialidade, na prestação de serviços públicos, impõe o estabelecimento de determinadas regras no sistema jurídico positivo que permitam aos usuários a possibilidade de usufruírem o serviço sem interrupções, isto é, de maneira contínua. Temos, nesse sentido, o chamado princípio da continuidade³³ que, segundo Dinorá M. Grotti,³⁴ caracteriza-se como aquele segundo o qual “... o serviço público deve ser prestado sem interrupções, a não ser em hipóteses previstas em lei [e que] ... deriva de sua indispensabilidade [do serviço público], do seu caráter essencial e do interesse geral que o serviço satisfaz”.

A definição da prof^{te} Grotti nos traz importante informação sobre o princípio da continuidade do serviço público, qual seja a de que sua aplicação aos casos concretos, embora deva ser vista como regra geral, não é absoluta, pois se determinada lei especificar situações em que a interrupção do serviço seja admitida, então o princípio geral deve ceder lugar à regra específica.³⁵ Nesse sentido, temos a Lei Federal nº 8.987/95 (Lei de

obstáculo à transformação social. p. 82-84. RIZZATTO NUNES, Luiz Antônio. *Op. cit.*, p. 22-26; AZEVEDO, Fernando Costa de. *A tutela jurídica dos consumidores brasileiros...*, p. 280-285 e 294-297.

³³ O princípio jurídico está previsto no art. 22, *caput* do CDC: “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” (grifo nosso). Segundo Luiz Antônio Rizzatto Nunes o legislador deixou bem claro que apenas os serviços públicos ‘essenciais’ é que devem ser contínuos. Afirma, pois, que a análise do mencionado art. 22 do CDC revela dois aspectos: 1º - existem serviços públicos não essenciais, que, por essa razão, não se encontram sob o império da norma jurídica expressa no art. 22 do Código (ex: serviços de ordem burocrática); 2º - apenas os serviços públicos essenciais se revestem de característica especial, que é a urgência da sua prestação. Nas palavras do autor: “Há no serviço considerado essencial uma perspectiva real e concreta de urgência, isto é, necessidade concreta e efetiva de sua prestação. O serviço de fornecimento de água para uma residência não habitada não se reveste dessa urgência. Contudo, o fornecimento de água para uma família é essencial e absolutamente urgente, uma vez que as pessoas precisam de água para sobreviver. Essa é a preocupação da norma” (RIZZATTO NUNES, Luiz Antônio. *Op. cit.*, p. 104).

³⁴ GROTTI, Dinorá Adelaide Mussetti. *Teoria dos Serviços Públicos e sua Transformação.* p. 50-53.

³⁵ É importante dizermos que o princípio da continuidade do serviço público está relacionado à princípios jurídicos mais amplos, tanto do ponto de vista técnico-formal quanto axiológico. Referimo-nos, p. ex., ao princípio da *dignidade da pessoa humana*, consagrado no art. 1º, III da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, entendemos que uma decisão que pretenda suspender a prestação de determinado serviço público, mesmo que amparada por lei específica, não pode ferir o mencionado princípio, sob pena de inconstitucionalidade.

Concessões e Permissões de Serviços Públicos) que, no seu art. 6º, § 3º dispõe sobre as situações que, de modo geral, justificam a possibilidade de interrupção na prestação dos serviços públicos essenciais.³⁶

A primeira situação pode ser exemplificada nos casos de neblina ou água excessivas nas pistas dos aeroportos ou mesmo nas rodovias interestaduais e no perímetro urbano³⁷. Podemos citar, também, a hipótese de manutenção na rede de transmissão de energia elétrica ou no sistema de tratamento de água, quando, por motivos de qualquer natureza³⁸, tenha havido a contaminação da água destinada ao consumo da população por determinado produto tóxico. Enfim, "... refere-se à substituição de tecnologia, recuperação ou manutenção das instalações materiais, das condições satisfatórias do serviço, e quando houver um risco de danos a pessoas ou bens".³⁹

Já a segunda situação parece ser bem mais polêmica. Pela disposição legal específica, os usuários de serviços públicos essenciais podem sofrer interrupção no fornecimento do serviço em caso de inadimplência. Trata-se, ao que tudo indica, da possibilidade de aplicação, no microsistema jurídico (de ordem pública e de interesse social)⁴⁰ do CDC, do instituto da exceção de contrato não cumprido, previsto no art. 476 do Código Civil de 2002.⁴¹

Segundo Grotti⁴² "... a interrupção tem ensejado muitas dúvidas e discussões na doutrina e na jurisprudência, que ora se posicionam pela inadmissibilidade da interrupção da prestação de serviços públicos,⁴³ ora

³⁶ Dispõe o art. 3º, § 6º da Lei nº 8.987/95: "Não se descaracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após aviso prévio, quando: I – motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e II – por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade".

³⁷ As atividades citadas são consideradas serviços públicos pela Constituição Federal de 1988, conforme as seguintes normas jurídicas: a) serviço público de aviação – art. 21, XII, c (titularidade da União); b) serviço público de transporte rodoviário – art. 21, XII, e (titularidade da União); c) serviço público de transporte coletivo urbano – art. 30, V (titularidade dos Municípios – serviço de interesse local e da natureza essencial).

³⁸ Incluímos, aqui, motivos de força maior (cf. interpretação do art. 393, parágrafo único do Código Civil de 2002) ou causados por falha na prestação do serviço (neste caso, v. art. 37, § 6º da CF/88 e o art. 22 do CDC).

³⁹ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *Op. cit.*, p. 51.

⁴⁰ Dispõe o art. 1º do CDC: "O presente Código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social ...". Ou seja, a finalidade do CDC é trazer uma necessária intervenção estatal em relações jurídicas que, por natureza, poderiam ser classificadas como relações jurídicas de direito privado, mas que, devido à constatação da desigualdade de forças entre os sujeitos envolvidos, devem receber um regramento que se sobreponha aos interesses morais e patrimoniais desses sujeitos contratantes. Para uma melhor compreensão do alcance da citada norma jurídica, v. DELFINO, Lúcio. *Reflexões acerca do art. 1º do Código de Defesa do Consumidor*. p. 161-195.

⁴¹ Dispõe o art. 476 do CC/02: "Nos contratos bilaterais, nenhum dos contratantes, antes de cumprida a sua obrigação, pode exigir o implemento da do outro".

⁴² *Op. cit.*, p. 51.

⁴³ É o caso de Luiz Antônio Rizzatto Nunes, que faz uma severa crítica aos defensores da tese que admite a possibilidade do corte na prestação dos serviços públicos. Segundo o juiz e professor paulista a única justificativa que os prestadores teriam para suspender a prestação do serviço seria a prova, em ação judicial, da má-fé (fraude) do próprio usuário. Esse seria, segundo Rizzatto Nunes, a interpretação correta acerca da parte final do inciso II do já citado § 3º do art. 6º da Lei nº 8.987/95, que admite o corte do serviço por causa

entendem defensável a suspensão de tais fornecimentos”. Sobre a polêmica, conclui a autora – no que concordamos – “... que não pode haver a suspensão dos serviços públicos obrigatórios, cuja prestação se faz no interesse público ou é essencial à dignidade da pessoa humana (é o caso da situação específica do fornecimento de água tratada e a coleta de esgotos)”.⁴⁴

Por fim, e a par das duas situações previstas na Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos, existe outra situação que também merece nossa atenção. Como conciliar o exercício do direito fundamental de greve (CF/88, arts. 9º e 37, VII) com o princípio da continuidade do serviço público essencial?

No Brasil, a Lei nº 7.783/89 regulamentou o exercício do direito de greve dos trabalhadores no setor privado (celetistas)⁴⁵ e, no art. 10, dispôs sobre as atividades que não podem sofrer interrupção na sua prestação, caso uma greve seja deflagrada. Dentre as atividades elencadas no mencionado artigo, encontram-se serviços públicos *uti singuli*, como os de abastecimento de água e distribuição de energia elétrica e gás (inciso I), transporte coletivo (inciso V), telecomunicações (inciso VII) e tráfego aéreo (inciso X).⁴⁶

Entendemos que essas atividades encontram-se submetidas ao princípio da continuidade da prestação dos serviços públicos enquanto relação de consumo, matéria expressamente prevista no art. 22, caput do Código de Defesa do Consumidor,⁴⁷ não podendo, portanto, sofrer interrupção em caso

da inadimplência do usuário, *considerando o interesse da coletividade*. Para mais detalhes, v. RIZZATTO NUNES, Luiz Antônio. *Op. Cit.*, p. 105-109. Este é, também, o nosso entendimento.

⁴⁴ *Idem*, p. 53. O posicionamento da profª Dinorá Adelaide Grotti se justifica pela constatação de que a água é mais do que um bem essencial. Trata-se de um bem *vital* para a vida e a saúde das pessoas. De fato, não podemos dizer que o corte no fornecimento de energia elétrica ou da linha telefônica possa causar maiores prejuízos aos consumidores- usuários do que o corte do fornecimento de água. Sem água, prejudica-se o princípio da dignidade da pessoa humana (v. nota de rodapé nº 34) a partir do direito fundamental individual à vida (art. 5º, *caput.*, da CF/88 c/c art. 6º, I do CDC) e do direito fundamental social à saúde e à segurança da população, especialmente da mais carente de recursos (arts. 6º e 196 da CF/88 c/c art. 6º, I do CDC). Assim sendo, *mesmo em caso de inadimplência do usuário*, o fornecedor não pode cortar o fornecimento de água, porque, como já expusemos (v. nota de rodapé nº 37), o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana (CF/88, art. 1º, III) está, técnica e axiologicamente, acima da regra jurídica prevista no art. 6º, § 3º da Lei nº 8.987/95 (v. nota de rodapé nº 38). Isso não significa que a inadimplência do consumidor-usuário deva ser esquecida. Tampouco se quer, com esse posicionamento, estimular a inadimplência. Entretanto, entendemos que o fornecedor possui outros meios para cobrar o pagamento atrasado, como o poder judiciário. Em se tratando de bem de consumo *vital* (mais do que essencial), não se justifica a aplicação da Lei de Concessões em detrimento do princípio constitucional apontado.

⁴⁵ Segundo Grotti a Lei nº 7.783/89 “... em seu art. 16, deixou patente sua inaplicabilidade ao setor público. A Constituição vigente, ao reconhecer aos servidores públicos o direito de greve, no art. 37, VII, exigia, em sua redação original, lei complementar para regulamentar tal direito; e pela nova redação dada pela Emenda Constitucional 19, de 1998, requer lei específica que lhe defina os termos e limites. Significa que o legislador ordinário deverá cuidar do direito de greve no serviço público em diploma que tenha esse tema como único objeto de seu cuidado. A razão de ser dessa exigência constitucional reside na própria proteção que a Constituição confere à continuidade do serviço público a ser prestado pelo Estado direta ou indiretamente” (*Idem, ibidem*).

⁴⁶ AZEVEDO, Fernando Costa de. *Defesa do Consumidor e Regulação...*, p. 57.

⁴⁷ Dispõe o art. 22 do CDC: “Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços públicos adequados,

de greve. O parágrafo único do mesmo artigo, aliás, é categórico ao afirmar que a má prestação do serviço público – e a interrupção do serviço caracteriza uma má prestação – sujeitará os prestadores às sanções previstas no próprio CDC,⁴⁸ como as que decorrem, p. ex., do art. 84, caput (tutela judicial)⁴⁹ e do art. 56 (tutela administrativa).⁵⁰

Expostas as considerações a respeito do princípio da continuidade dos serviços públicos essenciais, passemos a examinar as características mais importantes da tutela judicial coletiva dos usuários desses serviços.

4 – A TUTELA JUDICIAL COLETIVA DOS CONSUMIDORES EM DEFESA DO PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL

O Código de Defesa do Consumidor é lei que tem, dentre seus principais objetivos, concretizar a norma constitucional que dá, ao cidadão brasileiro, o amplo e irrestrito direito de acesso ao poder judiciário para a resolução de seus conflitos sociais e jurídicos.⁵¹ E de fato, não se pode negar que, desde a promulgação de nossa Carta Magna, as demandas judiciais cresceram de forma absolutamente significativa.

eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos” (grifo nosso). Sobre o que caracteriza uma adequada prestação de serviço público, o art. 6º, § 1º da Lei nº 8.987/95 dispõe: “Serviço público adequado é o que atende as condições de regularidade, continuidade, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas” (sobre o tema, v. AZEVEDO, Fernando Costa de. *Defesa do Consumidor e Regulação...*, p. 54-62).

⁴⁸ Dispõe o parágrafo único do art. 22: “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”. Zelmo Denari, comentando o dispositivo, esclarece que “... os órgãos públicos recebem tratamento privilegiado, pois não se sujeitam às mesmas sanções previstas no art. 20 para os fornecedores de serviços. De fato, o parágrafo único somente faz referência ao cumprimento do dever de prestar serviços de boa qualidade, o que afasta as alternativas da restituição da quantia paga e do abatimento do preço, envolvendo somente a reexecução dos serviços públicos defeituosos. Por outro lado, tratando-se de reparação dos danos, vale dizer, da restauração do estado anterior à lesão, responsabiliza as entidades públicas “na forma prevista neste Código”, o que significa, independentemente da existência de culpa, conforme estatui expressamente o art. 14 do CDC” (GRINOVER, Ada Pellegrini e outros. *Op. cit.*, p. 196-197).

⁴⁹ Dispõe o art. 84, caput do CDC: “Na ação que tenha por objeto o cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer, o juiz concederá a tutela específica da obrigação ou determinará providências que assegurem o resultado prático equivalente ao do adimplemento”. No caso da prestação de serviços públicos, a obrigação de fazer, como sanção judicial imposta aos prestadores, públicos ou privados, significa a imposição do dever de reexecutar o serviço, isto é, fazer o serviço funcionar novamente, ainda que de forma incompleta, por decorrência do exercício do direito de greve. O que não pode ocorrer é a interrupção completa do serviço. Para uma melhor compreensão ao art. 84 do CDC, v. ARAÚJO FILHO, Luiz Paulo da Silva. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor – Direito Processual*. p. 88-99).

Dispõe o art. 56 do CDC: “As infrações das normas de defesa do consumidor ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas...”. Atualmente, existe um complexo sistema administrativo de proteção dos direitos do consumidor, que contempla as agências reguladoras e o SNDC (Sistema Nacional de Defesa do Consumidor), previsto nos arts. 105 e 106 do CDC, além do Decreto nº 2.181/97 que regulamentou a organização e o funcionamento do Sistema.

⁵¹ Trata-se do art. 5º, XXXV da Constituição Federal: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de direito”.

Entretanto, quando observamos os conflitos provenientes das relações de consumo, podemos perceber uma característica muito marcante, oriunda da própria natureza dessas relações jurídicas: são conflitos de massa, não raras vezes, de caráter difuso ou transindividual.⁵² Em outras palavras, significa dizer que as lesões aos direitos previstos no Código de Defesa do Consumidor produzem, na maioria das vezes, danos de abrangência coletiva, isto é, danos que atingem um número muito grande – por vezes até indeterminado – de pessoas.

Por essa razão, o CDC privilegia, em seu Título III, a chamada tutela judicial coletiva dos direitos do consumidor em detrimento da tutela judicial individual.⁵³ A razão que levou o legislador ordinário a ter esse cuidado maior com o processo judicial coletivo está, justamente, na natureza social dos conflitos de consumo exposta há pouco. Assim, podemos notar uma preocupação do legislador com a efetividade do processo judicial em questões que ultrapassam a lide meramente individual, o tradicional conflito intersubjetivo entre “Caio e Tício” tão exaustivamente exposto pelos doutrinadores processualistas.

Para que as ações judiciais coletivas possam ser ajuizadas perante o poder judiciário brasileiro, o CDC disciplina um sistema jurídico de substituição processual, isto é, nas ações judiciais coletivas a legitimidade ativa não incumbe a qualquer consumidor que possa provar ter sido lesado, mas apenas a certas entidades públicas e privadas, como o Ministério Público,⁵⁴ os PROCONS, a própria administração pública direta (União, Estados e Municípios), e associações civis de defesa do consumidor que estejam constituídas há pelo menos um ano.⁵⁵ A opção por um sistema de

⁵² Sobre o tema, v. AZEVEDO, Fernando Costa de. *Defesa do Consumidor...*, p. 65-68.

⁵³ Como bem observa Rodolfo de Camargo Mancuso “... vale destacar que o CDC traz toda uma *parte processual* (Título III, que se estende dos arts. 81 a 104, mais os dispositivos que alteraram a lei da ação civil pública – n. 7.347/85 – a saber, os arts. 110 a 117), onde o legislador priorizou a tutela *coletiva* nas relações de consumo, até porque as demandas individuais, polarizadas entre consumidores e fabricantes/fornecedores/prestadores de serviço, seguem, naturalmente, reguladas pela legislação processual comum, seja codificada (CPC) ou extravagante, apresentando-se os sujeitos individualmente ou litisconsorciados. É por isso que no art. 83 se diz que a defesa do consumidor pode ser feita por ‘todas as espécies de ações’ e, no *caput* do art. 81, se faz menção às tutelas individual e coletiva; mas daí em diante o enfoque é sobre esta última modalidade, vindo apenas mencionada a tutela individual quando porventura esta se apresente imbricada com a coletiva (arts. 99, parágrafo único, 103, §§ 1º a 3º, e 104)” (MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Manual do Consumidor em Juízo*, p. 3-4).

⁵⁴ Sobre a atuação do Ministério Público na defesa dos interesses coletivamente tuteláveis dos consumidores, v., dentre outros: DOTTI, René Ariel. *A atuação do Ministério Público na proteção dos interesses difusos*, p. 177-197; ZAVASCKI, Teori Albino. *Ministério Público e Ação Civil Pública*, p. 149-156; ZAVASCKI, Teori Albino. *O Ministério Público e a Defesa de Direitos Individuais Homogêneos*, p. 173-186;

⁵⁵ Dispõe o art. 82 do CDC: “Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente: I – o Ministério Público; II – a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal; III – as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este Código; IV – as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este Código, dispensada a autorização assemblear”.

substituição processual que não permite a legitimidade ativa a um consumidor, ao que parece, pode ser justificada pelo fato de que a cultura brasileira, em relação a outros países,⁵⁶ não tem tradição em matéria de defesa coletiva de direitos.⁵⁷

Assim sendo, a tutela judicial coletiva busca conciliar o direito individual que cada consumidor tem de acionar o poder judiciário para a resolução de um conflito nascido de uma relação de consumo (CF, art. 5º, XXXV c/c CDC, art. 6º, VI, VII e VIII) com o princípio da economia processual, cujo sentido está em tornar o processo judicial mais ágil para o cidadão que dele depende, a partir da diminuição das demandas individuais que irão abordar, pela massificação dos danos de consumo, o mesmo tipo de lesão e sustentar, pelo mesmo motivo, que a responsabilidade dessas lesões deve ser imputada ao mesmo fornecedor.⁵⁸

Quanto aos interesses (ou direitos) dos consumidores coletivamente tuteláveis em juízo – e sem a intenção de esgotarmos esse assunto – podemos afirmar que o legislador ordinário foi competente ao conceituá-los no parágrafo único do art. 81 do CDC.⁵⁹ Quando se vai a juízo em razão de interesses difusos (inc. I), busca-se uma condenação e um ressarcimento genéricos por parte do fornecedor, tendo em vista a indivisibilidade do objeto e a indeterminação dos lesados (exs.: lesão provocada pelo fato da veiculação de publicidade enganosa ou abusiva; lesão provocada pelo fato da colocação e distribuição de medicamentos impróprios ou perigosos para

⁵⁶ Podemos citar, aqui, os Estados Unidos da América do Norte, no qual vigora o instituto das *class actions*. Por esse instituto, os danos de massa podem ser defendidos em juízo por uma única ação judicial de natureza coletiva, cabendo a um cidadão-consumidor a legitimidade para estar em juízo na defesa de todos os consumidores lesados. Quanto à idoneidade do cidadão que representará, judicialmente, os interesses dos demais consumidores, cabe ao poder judiciário no análise do caso concreto. Para mais detalhes, v. GRINOVER, Ada Pellegrini e outros. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor...*, p. 785-792.

⁵⁷ Sobre o tema, v. WATANABE, Kazuo. *Demandas Coletivas e os Problemas Emergentes da Praxi*

Epense, p. 186.

⁵⁸ Entretanto, como bem observa Kazuo Watanabe: "... essa preocupação pelas demandas coletivas de forma alguma significa desprezo pelas ações individuais. Teve o legislador a nítida noção da elevada importância da solução dos conflitos individuais, que no dia-a-dia das relações de consumo constituirão, certamente, a maioria, tanto que deixou sublinhada, no art. 5º, IV, do Código, a relevância da criação de Juizados Especiais de Pequenas Causas (hoje, Juizados Especiais de Causas Cíveis de Menor Complexidade) como um dos instrumentos de execução de Política Nacional das Relações de Consumo. As demandas individuais, expressamente mencionadas no *caput* do art. 81, se aplicam as disposições do Código de Processo Civil (art. 90), além das normas especiais contidas no Código, de sorte que a seu respeito não se impunha uma disciplina mais pormenorizada" (GRINOVER, Ada Pellegrini e outros. *Código Brasileiro...*, p. 729-730). O Código de Defesa do Consumidor, no art. 104, permite – e não poderia ser de outra forma – a existência de ações individuais cuja matéria já esteja sendo objeto de ação coletiva. Entretanto, serão beneficiados pelos efeitos favoráveis da coisa julgada da ação coletiva apenas os consumidores que procederem a suspensão de suas ações individuais nos termos previstos nessa mesma norma jurídica.

⁵⁹ Dispõe o parágrafo único do art. 81 do CDC: "A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum".

o consumo);⁶⁰ quando se trata de interesses coletivos (inc. II) a condenação e o ressarcimento têm a mesma natureza dos interesses difusos, com a diferença de que, aqui, os sujeitos são “determináveis”, visto que encontra-se presente uma “relação jurídica base” – um vínculo jurídico preexistente à lesão – entre os consumidores ou entre estes e o fornecedor.⁶¹

Em relação aos interesses difusos e coletivos, os interesses individuais homogêneos (inc. III) apresentam mais distinções do que semelhanças. A bem da verdade, o único ponto de contato entre os interesses individuais homogêneos e os dois tipos anteriores, reside na possibilidade da tutela coletiva por meio dos entes legalmente autorizados para promover as ações judiciais enquanto substitutos processuais.⁶² Conforme dispõe a regra legal, essa possibilidade decorre da origem comum das lesões individuais, i. e., do mesmo fato ou cadeia de fatos produzidos pela conduta do fornecedor.⁶³

De resto, podemos citar as distinções existentes, que são: a) os interesses individuais homogêneos são direitos subjetivos individuais, i. e., possuem titulares perfeitamente determinados; os interesses difusos e coletivos são transindividuais, i. e., seus titulares são uma quantidade indeterminada (difusos) ou, no máximo, determinável (coletivos) de pessoas; b) os interesses individuais homogêneos referem-se a um objeto perfeitamente divisível, mensurável em relação ao seu titular, possibilitando uma liquidação e ressarcimento individual dos danos sofridos por cada consumidor; já os outros dois interesses referem-se a objetos indivisíveis, não havendo a possibilidade prevista acima, e sendo que o valor da indenização paga pelo fornecedor deve ser revertido para um Fundo (Municipal, Estadual ou Federal) de Interesses Difusos.⁶⁴

⁶⁰ Os exemplos foram extraídos da já citada obra do prof. Luiz Antônio Rizzatto Nunes, *Curso de Direito do Consumidor*, p. 691.

⁶¹ “São exemplos de direito coletivo: a boa qualidade do fornecimento de serviços públicos essenciais como água, energia elétrica, gás; segurança do transporte público de passageiros pela companhia de ônibus; adequada qualidade dos serviços educacionais pela escola etc.” (Idem, p. 694).

⁶² Existe uma questão que, felizmente, vem sendo superada com o tempo, e que diz respeito à impossibilidade do Ministério Público ser legitimado ativo para a propositura de ações coletivas de consumo (CDC, arts. 91 e s.) em defesa dos interesses individuais homogêneos. Devido à abrangência do tema, não trataremos do mesmo neste trabalho. Para mais detalhes, v. ZAVASCKI, Teori Albino. *O Ministério Público e a Defesa...*, p. 177-180.

⁶³ Segundo Kazuo Watanabe: “‘Origem comum’ não significa, necessariamente, uma unidade factual e temporal. As vítimas de uma publicidade enganosa veiculada por vários órgãos de imprensa e em repetidos dias ou de um produto nocivo à saúde adquiridos por vários consumidores num largo espaço de tempo e em vários regiões têm, como causa de seus danos, fatos com homogeneidade tal que os tornam a ‘origem comum’ de todos eles” (WATANABE, Kazuo. *Demandas Coletivas...*, p. 189). Na mesma linha de raciocínio, Luiz Paulo da Silva Araújo Filho: “... a origem comum deve ser analisada no sentido de garantir a homogeneidade dos interesses, ou seja, podem ser considerados de origem comum os interesses ou direitos tanto decorrentes de um mesmo fato como de fatos apenas similares, não importa, pois o que se mostra indispensável é que os fatos, por sua simetria, determinem interesses em substância homogêneos” (ARAÚJO FILHO, Luiz Paulo da Silva. *Comentários...*, p. 62-63).

⁶⁴ “São os casos já ocorridos de direito individual homogêneo: as quedas de aviões, como o da TAM no Jabaquara em São Paulo; o naufrágio do barco “Bateau Mouche” no Rio de Janeiro etc.” (RIZZATTO NUNES, Luiz Antônio. *Curso...*, p. 696).

De tudo o que dissemos até o presente momento neste tópico, estamos certos de que abordamos os aspectos fundamentais da tutela judicial coletiva dos direitos dos consumidores. É, por certo, evidente que outras questões não menos importantes ficaram de fora em nossa rápida análise, devido ao fato da matéria ultrapassar os limites dentro dos quais nos propomos escrever esse texto.⁶⁵ Assim sendo, gostaríamos de avançar para o último assunto que nos interessa, procurando desenvolvê-lo a partir do seguinte questionamento: a tutela judicial coletiva pode ser vista como um instrumento eficaz na proteção do princípio da continuidade dos serviços públicos essenciais (art. 22, CDC)?

Em primeiro lugar, devemos deixar claro, logo de início, que a resposta evidentemente só pode ser afirmativa. Ocorre que os serviços públicos são atividades prestadas na sociedade de forma massificada e, como já afirmamos, a relação de consumo possui essa característica, que é justamente a de sua existência massificada na sociedade (relações envolvendo grande número de pessoas, por vezes até indeterminado). A natureza jurídica da relação envolvendo usuários e prestadores de serviços públicos é, de forma incontestável, a de relação de consumo, como atestam as normas jurídicas do CDC que expressamente se referem a esses serviços (arts. 4º, VII; 6º, X, e 22). Desta forma, devemos lembrar que as relações jurídicas massificadas tendem a produzir lesões (danos) da mesma natureza, sendo essa a razão pela qual a lei autoriza a substituição processual dos consumidores em ações judiciais coletivas, visando não apenas a realização do princípio da economia processual, mas sobretudo a efetivação dos direitos previstos nos incisos VI, VII e VIII do art. 6º do CDC.

Em segundo lugar, o CDC dispõe que os serviços públicos essenciais⁶⁶ não podem sofrer interrupção em sua prestação por ato unilateral dos prestadores. Trata-se de norma jurídica que consagra o princípio da continuidade do serviço público essencial, cuja aplicação encontra exceção apenas nas situações previstas no § 3º do art. 6º da Lei 8.987/95.⁶⁷ Assim sendo, se os prestadores responsáveis, p. ex., pelo fornecimento de telefonia, energia elétrica, água ou transporte coletivo não respeitarem o art. 22 do CDC, o Ministério Público, os Procons ou alguma associação civil que preencha os requisitos legais de legitimação processual poderá ingressar com uma ação judicial de natureza coletiva para garantir que o princípio da continuidade seja respeitado.

⁶⁵ Podemos citar a matéria referente aos efeitos da coisa julgada nas ações judiciais coletivas (arts. 103 e 104 do CDC).

⁶⁶ Ver, na nota nº 35, os comentários do prof. Luiz Antônio Rizzato Nunes sobre serviços públicos essenciais e serviços públicos não-essenciais.

⁶⁷ Essas situações já foram abordadas no tópico nº 3. Importa lembrar, aqui, que das situações previstas a mais polêmica é a que vem expressa no inciso III (possibilidade do corte do fornecimento do serviço em razão da *inadimplência* do usuário). Nosso entendimento, manifestado na nota nº 45, é no sentido da impossibilidade do corte pelos fornecedores, salvo comprovada má-fé do consumidor em ação judicial. Este posicionamento está de acordo com a garantia do princípio da continuidade do serviço público essencial.

A possibilidade dessa medida judicial se torna evidente se interpretarmos sistematicamente o CDC, conjugando algumas de suas normas (art. 1º c/c arts. 2º, parágrafo único; 6º, VI, VII, VIII, X; 22; 81 a 104).⁶⁸

5 – CONCLUSÃO

Uma vez analisados os dois objetivos a que nos propomos neste trabalho, podemos concluir que:

1. Os serviços públicos são atividades que pretendem proporcionar à sociedade determinados bens de importância fundamental para a harmonia social e a dignidade individual das pessoas. Entretanto, existem serviços que são apenas dispostos a toda sociedade (serviços *uti universi*) e outros que são oferecidos para os usuários que queiram receber sua prestação (serviços *uti singuli*). No primeiro caso, temos uma relação jurídica de direito público, haja vista que não existem usuários determinados, mas apenas contribuintes, que devem pagar os impostos independentemente de utilizarem ou não o serviço.

Já no segundo caso, podemos vislumbrar uma relação jurídica de direito privado, pois há, na maioria das vezes, a utilização de um contrato entre prestadores e os usuários que pagam o preço público (tarifa) estipulado. Nesta situação é que entendemos estar presente o conceito de relação jurídica de consumo e, portanto, a incidência das regras do Código de Defesa do Consumidor.

2. A posição que expusemos acima não é pacífica, já que existe polêmica entre os estudiosos e técnicos jurídicos a respeito da incidência do CDC na prestação dos serviços públicos *uti universi* e dos serviços públicos *uti singuli* remunerados por taxas. No primeiro caso, conforme já expusemos, porque o serviço é disposto à sociedade (e não a usuários determinados), além do fato de que a remuneração do serviço é

⁶⁸ O art. 1º do CDC tem imensa importância na compreensão desse microsistema jurídico. É por meio da norma jurídica contida nesse artigo que percebemos uma vinculação 'primária' do Código à Constituição Federal de 1988. Por vinculação 'primária' entenda-se uma vinculação *por expressa determinação constitucional*, já que o legislador constituinte mandou o legislador ordinário elaborar um Código de Defesa do Consumidor (art. 5º, XXXII c/c art. 48 do ADCT), o que não ocorreu, p. ex., com o Código Civil, o Código Penal e outras leis de grande importância para o país. A consequência maior dessa vinculação 'primária' está no fato de que todo o CDC deve ser compreendido como um *momento de concretização dos princípios constitucionais*, sejam aqueles mais genéricos, denominados fundamentais (CF, arts. 1º a 4º), sejam aqueles mais específicos, que se revelam pelo estudo das normas constitucionais que consagram os direitos fundamentais (CF, arts. 5º, 6º, 7º e s.; art. 225 etc.), estabelecem as diretrizes para o funcionamento da administração pública brasileira (CF, art. 37), definem as diretrizes da ordem econômica brasileira (art. 170), dentre outros assuntos. Qualquer aplicação do Código que não concretize, no julgamento dos fatos, a Constituição Federal deve ser afastada. É o caso do corte na prestação do serviço público essencial, mesmo por inadimplência do usuário, sem a devida manifestação do poder judiciário. Como já afirmamos, somos pelo entendimento de que apenas a má-fé do consumidor-usuário pode ensejar o corte na prestação do serviço por determinação judicial. Caso contrário, não apenas o art. 22 do CDC estará sendo desrespeitado, mas a própria Constituição Federal (haverá, p. ex., violação do princípio fundamental da dignidade humana, expresso no art. 1º, III).

compulsória (impostos) e não corresponde àquilo que o usuário efetivamente consumiu. Entretanto, há aqueles que mantêm entendimento segundo o qual o termo “remuneração” (CDC, art. 3º, § 2º) deve ser compreendido no seu sentido mais abrangente, o que significa dizer qualquer custo repassado para o cidadão em virtude da oferta do serviço, tenha ou não havido o consumo. Se esse entendimento for seguido, então não deve haver, na prestação de serviços públicos, distinção entre remuneração direta (tarifas e taxas) e remuneração indireta (impostos), pois em ambos os casos o prestador repassa o custo da oferta para o usuário.

Já no caso dos serviços públicos *uti singuli* remunerados por taxas, a dúvida reside na própria natureza do tributo, pois ao mesmo tempo em que a taxa tem natureza compulsória (não contratual), também incide sobre serviço público divisível, i. e., remunera prestação de serviço a usuários determinados. Assim sendo, nos inclinamos para a posição mais restritiva, segundo a qual a prestação de serviços públicos *uti singuli* remunerados por taxas não é regrada pela CDC, pois a *ratio legis* desta lei parece estar direcionada às relações contratuais de consumo e não às relações tributárias.

3. O art. 22 do CDC dispõe que todo serviço público essencial deve ser contínuo. Segundo o entendimento doutrinário que abraçamos, a correta interpretação dessa norma jurídica nos mostra a existência de serviços públicos essenciais – prestados em caráter de urgência, por permitirem às pessoas o acesso a bens indispensáveis à vida, à saúde, à dignidade e ao bem-estar – e outros que não possuem o caráter essencial, como serviços de mero expediente burocrático (entrega de certidões, p. ex.). Nesse sentido, apenas os serviços públicos essenciais (fornecimento de água, energia elétrica, telefonia, transporte coletivo etc.) estão inseridos no conteúdo da norma jurídica do art. 22 do CDC, sendo vedada qualquer interrupção unilateral do fornecedor que não tenha sido motivada por uma das situações previstas no art. 6º, § 3º da Lei nº 8.987/95. A propósito, o inc. III do art. 6º, § 3º permite o corte da prestação do serviço público em caso de inadimplência do usuário, mas considerando o interesse da coletividade. Nosso entendimento a respeito dessa questão bastante polêmica na doutrina e jurisprudência pátrias, é no sentido de que a expressão considerando o interesse da coletividade deve ser interpretada de acordo com o princípio geral de que a boa-fé se presume e de que a má-fé deve ser provada. Se o usuário está inadimplente não significa que tenha agido de má-fé. Por isso o único modo do fornecedor suspender a prestação do serviço é através de ação judicial na qual reste provada a má-fé do consumidor-usuário.

Em suma: não pode haver corte no fornecimento do serviço público sem a autorização judicial. Em primeiro lugar, pela natureza essencial do

serviço; em segundo, porque não pode ser aplicado o instituto da exceção de contrato não cumprido (CC/02, art. 476), haja vista que esse instituto não se enquadra em relações entre ‘desiguais’ (relações de consumo), ainda mais nas relações que envolvem os serviços públicos, cujo consumo não decorre propriamente da autonomia da vontade (relações de consumo convencionais e relações contratuais civis), mas da necessidade social: na maioria dos casos que envolvem prestação de serviços públicos não há, na prática, o exercício da liberdade de escolha (CDC, art. 6º, II).

4. O Código de Defesa do Consumidor dispõe, em seu Título III, a respeito de defesa do consumidor em juízo. Essa defesa pode ser feita de forma individual (CF, art. 5º, XXXV c/c CDC, arts. 6º, VI, VII, VIII; 81, caput; 83 – que é uma regra de conexão com outras leis processuais, como o Código de Processo Civil – 84; 88 e 101) e/ou de forma coletiva (CF, arts. 5º, XXXV; 127, caput; 129, III c/c CDC, arts. 81, parágrafo único a 100). A atenção maior para a tutela coletiva se deve ao fato de que as regras processuais de tutela individual já se encontram presentes em outras leis, como o Código de Processo Civil e as leis dos Juizados Especiais Estaduais e Federais.

Na tutela coletiva há substituição processual dos consumidores por entidades que recebem legitimação para agir, como o Ministério Público, os Procons e associações civis que tenham preenchido requisitos legais. Os legitimados vão a juízo para demandar sobre interesses difusos (CDC, art. 81, parágrafo único, I – consumidores indeterminados/objeto da lesão indivisível/impossibilidade de ressarcimento individual), ou sobre interesses coletivos (CDC, art. 81, parágrafo único, II – consumidores determináveis/objeto da lesão indivisível/impossibilidade de ressarcimento individual), ou sobre interesses individuais homogêneos (CDC, art. 81, parágrafo único, III – consumidores determinados/objeto da lesão divisível/possibilidade de liquidação e execução da sentença – ressarcimento individual).

5. Nesse sentido, entendemos que a tutela judicial coletiva é instrumento eficaz de promoção dos direitos dos consumidores, em especial dos usuários de serviços públicos prejudicados pelo descumprimento do art. 22 do CDC. Em primeiro lugar, porque os serviços públicos, como a maioria dos bens e serviços que são objeto das relações de consumo, são prestados de forma massificada, podendo ocorrer, por isso mesmo, lesões da mesma natureza. Assim sendo, se os danos são massificados, pode-se recorrer ao Ministério Público ou aos demais legitimados pelo CDC para que ajuízem ação coletiva, reunindo, em apenas um pedido, a insatisfação de muitos consumidores, os quais poderão escolher entre ingressar com sua ação judicial individual ou esperar o resultado da ação coletiva.

Além disso, as ações coletivas possuem um peso político maior do que as ações individuais, haja vista que expõem, através da mídia, a imagem dos fornecedores (o que não costuma ocorrer com ações individuais). Esse peso político pode funcionar como fator de pressão em relação aos prestadores, no sentido de obrigá-los a tomar providências que impeçam a ocorrência de mais lesões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILLAR, Fernando Herren. *Controle Social de Serviços Públicos*. São Paulo: Editora Max Limonad. 1999.

ARAÚJO FILHO, Luiz Paulo da Silva. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor – Direito Processual (arts. 6º, VIII, 38 e 81 a 119)*. São Paulo: Editora Saraiva. 2002.

AZEVEDO, Fernando Costa de. *A Tutela Jurídica dos Consumidores Brasileiros e a Concretização dos Fundamentos Constitucionais do Estado Democrático de Direito*. in: *Revista da Escola de Direito da UCPel*, v. 3, n. 1 (jan-dez./2002). Pelotas: EDUCAT. p. 259-299.

———. Considerações sobre a Proteção Jurídica dos Consumidores: o Código de Defesa do Consumidor e a realidade sócio- política brasileira. in: *Revista da Escola de Direito da UCPel*, v. 2, n. 1 (jan-dez./2001). Pelotas: EDUCAT. p. 49-64.

———. *Defesa do Consumidor e Regulação – A Participação dos Consumidores Brasileiros no Controle da Prestação de Serviços Públicos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2002.

———. O direito do consumidor e o exercício da cidadania. in: *Revista da Escola de Direitos Humanos e Cidadania – EDHUCA/UFPEL*. v. II, n. 1. (novembro/2003). Pelotas: Editora e Gráfica Universitária. p. 35-44.

BONATTO, Cláudio; MORAES, Paulo Valério Dal Pai. *Questões Controvertidas no Código de Defesa do Consumidor*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 1998.

DELFINO, Lúcio. Reflexões acerca do art. 1º do Código de Defesa do Consumidor. in: *Revista de Direito do Consumidor*, n. 48 (outubro-dezembro/2003). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. p. 161-195.

DERANI, Cristiane. *Privatização e Serviços Públicos – As Ações do Estado na Produção Econômica*. São Paulo: Editora Max Limonad. 2002.

DOTTI, René Ariel. A atuação do Ministério Público na proteção dos interesses difusos. in: *Revista de Informação Legislativa*, n. 90. Abril-junho/1996.

GRINOVER, Ada Pellegrini e outros. *Código Brasileiro de Proteção e Defesa do Consumidor – Comentado pelos Autores do Anteprojeto*. 7. ed. (revista e ampliada). Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária. 2001.

KRAUSE, Eduardo Battaglia. *Agências de Regulação – Conceito, legislação e prática no Brasil*. Porto Alegre: Editora Mercado Aberto. 2001.

LIMA, Rogério Medeiros Garcia de. *Aplicação do Código de Defesa do Consumidor*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais (Coleção Biblioteca de Direito do Consumidor v. 23). 2003.

- LISBOA, Roberto Senise. *Responsabilidade Civil nas Relações de Consumo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2001.
- MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto. A Proteção dos Usuários de Serviços Públicos – A Perspectiva do Direito do Consumidor. in: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros Editores. 2000.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Manual do Consumidor em Juízo*. 3. ed. São Paulo: Editora Saraiva. 2001.
- MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor – O novo regime das relações contratuais*. 4. ed. (revista, atualizada e ampliada). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais (Coleção Biblioteca de Direito do Consumidor v. 01). 2002.
- . *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor – Aspectos Materiais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2004.
- MIRAGEM, Bruno Nubens Barbosa. O direito do consumidor como direito fundamental – Conseqüências jurídicas de um conceito. in: *Revista de Direito do Consumidor*, n. 43 (julho-setembro/2002). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. p. 111-132.
- MONREAL, Eduardo Novoa. *O direito como obstáculo à transformação social*. Tradução de Géron Pereira dos Santos. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor. 1988.
- MORISHITA, Ricardo. Cidadania Participativa. In: Entrevista concedida para a *Revista do Instituto de Defesa do Consumidor – IDEC* – n. 79 (julho/2004). São Paulo: Revista Independente (publicação do instituto).
- GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Teoria dos Serviços Públicos e sua Transformação. in: SUNDFELD, Carlos Ari. (Coord.). *Direito Administrativo Econômico*. São Paulo: Malheiros Editores. 2000.
- REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 19. ed. (2ª tiragem). São Paulo: Editora Saraiva. 2000.
- RIZZATTO NUNES, Luiz Antônio. *Curso de Direito do Consumidor*. São Paulo: Editora Saraiva. 2004.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988*. 2. ed. (revista e ampliada). Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. 2002.
- WATANABE, Kazuo. *Demandas Coletivas e os Problemas Emergentes da Práxis Forense*. São Paulo: Editora Saraiva.
- ZANELATO, Marco Antônio. Considerações sobre o conceito jurídico de consumidor. in: *Revista de Direito do Consumidor*, n. 45 (janeiro-março/2003). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. p. 172-191.
- ZAVASCKI, Teori Albino. Ministério Público e Ação Civil Pública.. in: *Revista de Informação Legislativa*, nº 114. Abril-junho/1992.
- . O Ministério Público e a Defesa de Direitos Individuais Homogêneos. In: *Revista de Informação Legislativa*, n. 117. Janeiro-março/1993.