

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
FACULDADE DE DIREITO

A APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR NA SISTEMÁTICA DOS  
SERVIÇOS PÚBLICO E OS IMPACTOS TRAZIDOS PELA NOVA LEI DE PROTEÇÃO E  
DEFESA DOS DIREITOS DO USUÁRIO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

CARLOS FREDERICO MENDONÇA TEIXEIRA

RIO DE JANEIRO  
2020 / 1º SEMESTRE

A APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR NA SISTEMÁTICA DOS  
SERVIÇOS PÚBLICO E OS IMPACTOS TRAZIDOS PELA NOVA LEI DE PROTEÇÃO E  
DEFESA DOS DIREITOS DO USUÁRIO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da  
graduação em Direito da Universidade Federal do Rio  
de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau  
de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor  
Dr. Daniel Braga Lourenço

RIO DE JANEIRO  
2020 / 1º SEMESTRE

## CIP - Catalogação na Publicação

Ma Mendonça Teixeira, Carlos Frederico  
A aplicação do Código de Defesa do Consumidor na sistemática dos serviços público e os impactos trazidos pela nova Lei de Proteção e Defesa dos Direitos do Usuário dos serviços públicos. / Carlos Frederico Mendonça Teixeira. -- Rio de Janeiro, 2020. 30 f.

Orientador: Daniel Braga Lourenço.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2020.

1. Serviço público. 2. código de defesa do consumidor. 3. usuário de serviço público. 4. proteção do usuário de serviço público. I. Braga Lourenço, Daniel, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

A APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR NA SISTEMÁTICA DOS  
SERVIÇOS PÚBLICO E OS IMPACTOS TRAZIDOS PELA NOVA LEI DE PROTEÇÃO E  
DEFESA DOS DIREITOS DO USUÁRIO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da  
graduação em Direito da Universidade Federal do Rio  
de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau  
de bacharel em Direito, sob a orientação do Professor  
Dr. Daniel Braga Lourenço.

Data da Aprovação: \_\_/\_\_/\_\_.

Banca Examinadora:

Orientador \_\_\_\_\_

Membro da Banca \_\_\_\_\_

Membro da Banca \_\_\_\_\_

Membro da Banca \_\_\_\_\_

RIO DE JANEIRO  
2020 / 1º SEMESTRE

Para minha família, que sempre lutou por mim

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço a Deus, esse trabalho é resultado do esforço e dedicação daqueles que mais acreditaram em mim, meus familiares, que abriram mão de muitas coisas em nome na minha formação. Essa conquista teve como base o apoio de todos os que amo, principalmente meu pai Carlos, meu exemplo de homem, aquele que me ensinou o real significado de justiça, um homem que sempre demonstrou um enorme zelo para com toda a família, e que sempre travou os maiores batalhas para que todos tivessem uma vida satisfatória e feliz, minha mãe Alessandra, a pessoa que me ensinou o que de fato significa um amor incondicional e o meu irmão Christian, a pessoa na qual eu sei que posso sempre confiar, meu melhor amigo.

Aos meus amigos da Faculdade Nacional de Direito, foi um prazer compartilhar os momentos de alegria e de estudos. A faculdade não seria a mesma sem vocês.

Agradeço às amizades formadas nos estágios no Tribunal Regional Federal, e na Procuradoria Geral do Estado, por tornarem a minha primeira experiência profissional algo mais leve e prazeroso.

Não menos importante, gostaria de agradecer ao cidadão Brasileiro, que através dos impostos e contribuições tornam possível o ensino público universal de qualidade. Sou grato a todos os professores que encontrei nessa jornada, seus ensinamentos foram muito além dos conteúdos do currículo, o que aprendi nesses 5 anos de graduação moldou a pessoa que sou hoje.

Agradeço à UFRJ e a faculdade Nacional de Direito por me proporcionar um ambiente criativo e amigável para os estudos. Sou grato a cada membro do corpo docente, à direção, os terceirizados, servidores e funcionários, e a administração dessa instituição de ensino.

Finalmente, os meus agradecimentos vão para o meu orientador, professor Daniel Braga Lourenço.

A Humanidade esquece as suas alegrias e  
amarguras,  
Costuma-se dizer isto.  
A Humanidade esquece, sim, a  
Humanidade esquece,  
Mas mesmo acordada a Humanidade  
esquece. Exactamente. Mas não durmo.

**Fernando Pessoa**

## **RESUMO**

O presente trabalho de pesquisa monográfica inicialmente faz uma análise do serviço público em geral, trazendo discussões relevantes a respeito do tema. O foco da dissertação é demonstrar de que forma o código de defesa do consumidor se relaciona com a sistemática dos serviços públicos além de apresentar as mudanças trazidas pela nova Lei de proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos.

Palavras-chave: Serviço público; código de defesa do consumidor; Usuário do serviço público; proteção do usuário de serviço público; Constituição.



## **ABSTRACT**

The present research monograph first analyzes the general public service, concept, bringing relevant discussions on the topic. The main focus of this dissertation is to demonstrate how the code of consumer protection works with the system of public services, and also present the changes brought by the new Law of protection and rights of users of public services .

Keywords: Public Service. Code of Consumer Protection. Public service user. Public service user protection; Constitution.

## LISTA DE ABREVIATURAS

CDC	Código de Defesa do Consumidor
CPC	Código de Processo Civil
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
EC	Emenda Constitucional
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>07</b>
<b>2 SERVIÇOS PÚBLICOS.....</b>	<b>08</b>
2.1 Conceito de serviço público.....	08
2.2 Elementos do serviço público.....	12
2.3 Princípios.....	13
<b>3 SERVIÇO PÚBLICO E O CDC.....</b>	<b>16</b>
3.1 Serviços públicos <i>uti universi e uti singuli</i> .....	17
3.2 Serviço público próprio e impróprio.....	18
3.3 Código de defesa do consumidor e sua aplicabilidade nos serviços públicos.....	19
3.4 O Estado como consumidor.....	23
<b>4 A LEI DE PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DO USUÁRIO DOS SERVIÇOS PÚBLICO E SEUS OBJETIVOS.....</b>	<b>24</b>
4.1 A abrangência da Lei de proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços público.....	25
4.2 A Aplicação da L 13.460/2017 aos serviços públicos prestados por particulares.....	26
4.3 As Principais novidades trazidas pela Lei 13.460/2017 e como isso afeta o usuário de serviço público.....	27
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>30</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>33</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem como escopo discutir a questão da aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos serviços públicos, levando-se em consideração tanto os estudos do direito administrativo quanto do direito consumerista, além de analisar a fundo os conceitos e classificações dos serviços públicos e seus respectivos tipos remuneratórios para uma melhor compreensão do tema.

Além da análise da aplicação do CDC na sistemática dos serviços públicos, será feito um estudo dos principais pontos trazidos pela lei de defesa e proteção dos usuários de serviço público, a Lei 13.460 de 2017. Tal diploma legislativo era bastante esperada pelos operadores do direito inclusive exigida do congresso nacional. Essa exigência surge com a famosa emenda constitucional 19/98 e dentre as várias alterações, o art. 37, §3 passou a exigir uma lei que regulamentasse diversos aspectos da participação dos cidadãos na prestação de serviços públicos e também a fixação de direitos que seriam atribuídos a esses usuários. A mesma emenda constitucional 19/98 em seu art. 27 já pedia a elaboração por parte do congresso nacional de um código propriamente dito de defesa do usuário de serviço público, que trataria precipuamente da proteção do usuário de serviço público, inclusive com a fixação de um prazo de 120 dias para a elaboração dessa norma, isso na data da emenda constitucional nº19/1998, como se observa, esse prazo não foi cumprido, demorando quase 20 anos para a publicação da Lei supramencionada.

Portanto, esse é um assunto de extrema relevância, não só por se tratar de uma norma que visa trazer direitos e proteção ao cidadão usuário em relação aos prestadores de serviço público como também por ser uma norma que implementa de uma forma mais intensa a participação do usuário na prestação do serviço trazendo conseqüentemente maiores exigências e deveres para com aqueles prestadores de serviço público. Essa participação do usuário, se materializa, por exemplo, na criação de ouvidorias responsáveis por receber reclamações e sugestões em relação ao serviço público prestado, outro exemplo é a criação da carta de serviço público feita pelo prestador de serviço, onde será estipulado compromissos, diretrizes e deveres por parte do prestador de serviço público.

## 2 SERVIÇO PÚBLICO

Para de fato compreender a aplicação do CDC e da Lei 13.460 de 2017 nos serviços públicos é preciso estabelecer alguns conceitos, que serão de extrema importância para identificar o que a Lei de Defesa do usuário de serviço público trouxe como inovação em relação com aquilo que a doutrina já apresentava em relação a prestação de serviços públicos

O estudo do serviço público sempre restou muito controverso tanto na doutrina quanto na prática forense, possuindo uma série de divergências de acordo com o tempo e o local do estudo. Frente a essa divergência, há algumas concepções que, no objetivo de conceituar serviços públicos, diferenciam-se pela própria abrangência.

### 2.1 Conceito de serviço público

A transformação da noção de serviço público acarreta uma certa dificuldade em consolidar um conceito preciso<sup>1</sup>. O serviço Público é uma espécie de atividade econômica em sentido amplo, pois destina-se à circulação de bens e/ou serviços do produtor ao consumidor final, mas não se confunde com as atividades econômicas em sentido estrito, tendo em vista o objetivo do serviço público (interesse público) e a titularidade do Estado<sup>2</sup>.

Como explica pelo Professor Alexandre Santos de Aragão, a doutrina com o passar do tempo formulou diversas acepções para a expressão sendo possível mencionar, segundo o professor, quatro sentidos de “serviços públicos”<sup>3</sup>, sendo elas a concepção amplíssima, que considera como serviço público, toda e qualquer

---

<sup>1</sup> Debate sobre a caracterização de serviço público, de acordo com decisão STF (Informativo de Jurisprudência do STF n.554)

<sup>2</sup> GRAU, Eros Roberto, A ordem econômica da constituição de 1988. 4. Ed. São Paulo: Malheiros, 1998 p. 137-139.

<sup>3</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. Direito dos Serviços Públicos. Rio de Janeiro: Forense, 2007. P.144-149.

atividade exercida pelo Estado; a concepção ampla que trata o serviço público como atividade prestada ao cidadão, independente da titularidade exclusiva do Estado e da forma de remuneração; a concepção restrita, onde o serviço público engloba as atividades do Estado prestadas aos cidadãos, de forma individualizada e com fruição quantificada; e por último, a concepção restritíssima que considera como serviço público a atividade de titularidade do Estado, prestada mediante concessão ou permissão, remunerada por taxa ou tarifa<sup>4</sup>.

No Brasil, segundo o Professor Rafael Carvalho Rezende Oliveira tem prevalecido a concepção ampla de serviço público por uma série de motivos, especialmente pelo fato da classificação ampla permitir uma clara distinção entre serviço público e outras atividades estatais como por exemplo o exercício do poder de polícia e a intervenção na ordem econômica; a admissão dos serviços públicos *uti universi*; e por fim, permitir a possibilidade de serviços públicos sociais, cuja titularidade não é exclusiva do Estado, mas compartilhada com os cidadãos, o que exclui a noção restritíssima.<sup>5</sup>

Assim, percebe-se que a noção de serviço público e sua abrangência variam bastante segundo a concepção adotada e isso impacta diretamente no que se entende por “serviço público”. Entretanto a Doutrina traz algumas propostas de conceitos para fins didáticos e acadêmicos.

A doutrina, por exemplo, conceitua o serviço público como uma atividade prestacional, titularizada, com ou sem exclusividade, pelo Estado, criado por lei, com o objetivo de atender as necessidades coletivas, submetida ao regime predominantemente público<sup>6</sup>. Embora não haja um consenso a respeito da conceituação de serviço público, o conceito mencionado anteriormente, apresentado

---

<sup>4</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 7. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo MÉTODO, 2019 p.253.

<sup>5</sup> *Idem, Ibidem p. 253-255.*

<sup>6</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito administrativo. 18 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.p. 287; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo, 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007.p. 341-348; GROTTI, Dinorá Aldelaide Mussetti. O serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988, São Paulo: Malheiros, 2003. P.43-47; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 7. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo MÉTODO, 2019 p.249-266.

pelo professor Rafael Oliveira, é o que mais possui pontos em comum com o resto da doutrina.

Quanto ao entendimento da Suprema Corte em relação ao tema, convém, ressaltar uma importante observação feita pela professor Alexandre Santos de Aragão: A jurisprudência do STF não possui uma sistematização bem elaborada do conceito de serviço público, havendo apenas menção esparsas ao conceito ao longo de alguns votos, que variam de acordo com a situação concreta apreciada.

Com tal afirmação, é possível identificar a dificuldade de se estabelecer, inclusive pela Própria Suprema corte, o conceito de serviço público e conseqüentemente criar uma Lei voltada especialmente para defesa do usuário de serviço público.

Pelo conceito firmado pelo Professor Rafael Oliveira podemos extrair algumas características básicas do serviço público. O primeiro ponto é a identificação do serviço público como uma atividade prestacional que gera comodidade materiais para seus destinatários, portando, quando afirmamos que o serviço público é uma atividade de prestações positivas, sejam elas implementando ou efetivando direitos, afirmamos também que há uma íntima ligação entre a prestação dos serviços públicos e a efetivação de direitos fundamentais. Ou seja, a própria caracterização de uma atividade como serviço público já possui uma estreita correlação com a necessidade de implementação de direitos fundamentais. A título de exemplo dessa íntima ligação entre prestação de serviços públicos e efetivação de direitos fundamentais, temos o prestador de serviço de transporte de passageiros, que ao prestar o serviço, garante ao usuário o seu direito constitucional de ir e vir.

Quando afirmamos que o serviço público é uma atividade de prestação, podemos usar essa afirmação para diferenciar o serviço público de outras atividades igualmente estatais, como por exemplo, o poder do exercício de polícia que basicamente implementa restrições e condições ao pleno exercício de direitos. O serviço público, diferente do exercício do poder de polícia, possui caráter ampliativo não restritivo.

Voltando ao conceito apresentado pelo Professor Rafael Carvalho Rezende Oliveira, o serviço público é uma atividade titularizada com ou sem exclusividade pelo Estado. Como regra geral, o serviço público é titularizado pelo Estado com exclusividade, entretanto o poder público na forma dos Estados, Municípios, União e Distrito Federal, como titular do serviço público, delibera se irá prestar um determinado serviço público através de seus próprios agentes e órgãos públicos, ou se ele, poder público, vai delegar a prestação do serviço para a iniciativa privada. Essa conclusão é tirada do próprio texto constitucional, conforme previsto o art. 175 da Carta Magna:

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.

Entretanto essa característica supramencionada não pode ser aplicada a todo serviço público, ou seja, nem todo serviço, apesar de considerado serviço público, possui titularidade exclusiva do Estado. Quando pensamos em titularidade exclusiva, o Estado como titular exclusivo decidirá se prestará o serviço diretamente ou se admitirá a prestação por pessoas da iniciativa privada, e caso opte pela segunda opção o poder público realizará um procedimento licitatório para celebrar com o vencedor um contrato de permissão ou concessão. Sem essa delegação formal do serviço, a iniciativa privada ficaria impossibilitada de prestar o serviço público, essa é a regra geral. Ocorre que em algumas situações, a própria Constituição Federal autoriza que alguns serviços tenham titularidade compartilhada entre o Poder Público e a iniciativa privada fazendo com que esses serviços em específicos possam ser prestados pelos particulares independentemente de delegação formal. Esses serviços possuem essa titularidade compartilhada devido a enorme relevância pública que possuem, é o que ocorre por exemplo com a saúde e com a educação.

Assim, os particulares ao prestarem, por exemplo, o serviço de saúde e educação, que são atividades de fortíssima relevância pública submetidas a forte regulação estatal, não estarão submetidos a um regime jurídico completamente público.



Ainda no conceito dado anteriormente, vemos uma característica importante do serviço público que é necessidade de sua criação por Lei. A responsabilidade de determinar uma atividade como serviço público é exercida pelo constituinte ou pelo legislador<sup>7</sup>. Essa criação e categorização por lei, segundo o Professor Alexandre Santos de Aragão, chamada de *publicatio*, é necessária pois a atividade econômica definida como serviço público é retirada da livre iniciativa, tornando sua prestação por particulares somente possível por meio de concessão e permissão (excluídos os casos mencionados no parágrafo anterior).

Por fim, para terminar a análise do conceito de serviço público, podemos afirmar que o objetivo principal dessa espécie de serviço é atender as necessidades coletivas submetidas ao regime predominantemente público, ou seja, prevalece a incidência de normas de direito público. Isso significa dizer que não importa se o prestador do serviço público é o próprio Estado prestando diretamente o serviço ou o particular através do regime de concessão e permissão, o prestador do serviço público enquanto estiver na prestação do serviço estará submetido às normas de direito público.

O próprio STJ, em um caso famoso que explicitou o posicionamento do Tribunal a respeito do tema<sup>8</sup>, mais especificamente um caso que tratava do corte irregular de serviço público (energia elétrica), aplicou normas de direito público mesmo o prestador do serviço de fornecimento de energia sendo uma pessoa jurídica de direito privado. Se o ato ali praticado pelo prestador de serviço público é materialmente público será aplicado normas de direito público.

## **2.2 Elementos do serviço público**

Trazer a conceituação de serviço público feita pela doutrina no capítulo anterior se faz importante, nesse momento, para fins comparativos, afinal a Lei Nº 13.460 de 2017 traz uma série de novos conceitos e classificações, que só podem ser

---

<sup>7</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de Direito dos Serviços Públicos. Rio de Janeiro: Forense, 2007. P. 341-348.

<sup>8</sup> STJ. 1ª Turma, REsp 1.270.339/SC, Rel. Min Gurgel Faria DJ 15.12.16.

plenamente compreendidas quando estudadas em conjunto com as classificações clássicas..

Cada autor quando elabora o seu trabalho, apresenta um conceito de serviço público utilizando suas próprias expressões e termos, Independentemente das expressões utilizadas na elaboração da conceituação de serviço público por cada autor, podemos extrair de toda e qualquer noção de serviço público pelo menos três grandes elementos, são eles: o elemento subjetivo orgânico, o elemento material e o elemento formal<sup>9</sup>.

Segundo o professor Rafael Oliveira, no o elemento subjetivo orgânico o destaque é o sujeito, o responsável pelo serviço público, sendo necessário destacar que o Estado é o grande Titular e protagonista do serviço público, mas claro que a execução do serviço pode ser transferida para particulares através de contratos de concessão e permissão.

Em relação ao segundo elemento, o elemento material, esse diz respeito a atividade em si, que nada mais é que o conteúdo da atividade que é considerada como serviço público, e como já visto no capítulo anterior, o serviço público é uma atividade prestacional que gera comodidades para as pessoas e atende necessidades coletivas que são de suma importância para a satisfação e ampliação de direitos fundamentais.

E por último e não menos importante temos o elemento formal. O elemento formal tem relação com o regime jurídico a ser aplicado aos serviços públicos, e como já visto no capítulo anterior, aplicamos o regime jurídico predominantemente público, sendo irrelevante quem é o prestador do serviço, seja ele o Estado, seja o particular,

## **2.3 Princípios**

---

<sup>9</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 7. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo MÉTODO, 2019 p.255.

A prestação de serviço público, seja por uma pessoa de direito público, seja por uma pessoa de direito privado possui uma série de princípios específicos que garantem identidade própria a matéria.

A literatura clássica Francesa, por Louis Rolland, nos apresenta três grandes princípios norteadores, sendo eles: o princípio da continuidade; o princípio da igualdade; e o princípio da mutabilidade<sup>10</sup>.

Entretanto na atualidade, com a evolução do direito administrativo, percebe-se que não há um rol exaustivo de todos os princípios que se aplicam aos serviços públicos. Por mais que de fato não exista um rol exaustivo, existem cinco grandes princípios que são sempre mencionados e estudados pela Doutrina, três desses cinco princípios já foram mencionados no parágrafo supra.

Além desses três princípios já mencionado temos o princípio da generalidade e da modicidade ou modicidade tarifária para alguns. Todos os cinco princípios serão explicados com maior clareza conforme leciona o professor Rafael Carvalho Rezende Oliveira<sup>11</sup>:

O princípio da Continuidade afirma que os serviços públicos, em regra, estão atrelados a direitos fundamentais dos usuários, de modo que devem ser prestados de forma ininterrupta, como por exemplo: o fornecimento de água e luz. No entanto, há serviços em que se admite apenas uma continuidade relativa, ou seja, após um exame de razoabilidade e proporcionalidade percebe-se que não é necessário a prestação ininterrupta do serviço público em questão. Um grande exemplo dessa aplicação relativa do princípio da continuidade é o metrô que não funciona de madrugada.

O artigo 6º, §3º, da Lei 8.987/95 que é a Lei de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, elenca hipóteses em que se admite a interrupção do serviço sem que isso importe na sua descontinuidade. À luz do referido dispositivo,

---

<sup>10</sup> CHEVALLIER, Jacques, *Le service public*. Paris: PUF, 2008. p. 21.

<sup>11</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 7. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo MÉTODO, 2019 p.255-258.

admite-se a interrupção do serviço por inadimplemento do usuário. A jurisprudência vem exigindo a notificação do usuário no sentido do atraso e da possível interrupção do serviço<sup>12</sup>.

O princípio da Igualdade prevê que o serviço deve ser prestado de forma igualitária a todos os particulares que satisfaçam as condições técnicas e jurídicas, sem qualquer distinção de caráter pessoal. Esse princípio deve ser interpretado à luz da proporcionalidade, admitindo-se tratamento diferenciado entre as pessoas que estão em posição natural de desigualdade (igualdade material). Por conta disso, o STJ admite o subsídio cruzado, quando o preço mais baixo cobrado de uma classe de consumidores é compensado por preço mais alto cobrado aos demais consumidores. Conforme se infere da sua Súmula 407, “é legítima a cobrança da tarifa de água fixada de acordo com as categorias de usuários e as faixas de consumo”.

O artigo 13 da Lei 8.987/95, partindo da mesma lógica, também autoriza o subsídio cruzado. Cite-se como exemplo a tarifa diferenciada do pedágio da Via Lagos em função do dia da semana. Nesta situação, vê-se que quem se dirige à Região dos Lagos nos fins de semana, presumidamente a lazer, paga mais caro e subsidia quem passa pelo mesmo local durante a semana, presumidamente a trabalho, pagando mais barato pela tarifa do pedágio.

Art. 13. As tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários.

A Mutabilidade é um princípio que muito se aproxima da cláusula exorbitante de alteração unilateral do contrato administrativo, pois ambos visam a eficiência na atividade administrativa. O serviço público deve ser maleável a novas exigências e a novas tecnologias outrora não disponíveis.

A administração tem o poder-dever de alterar tais ajustes a fim de atender as necessidades sociais. Deve-se ter em mente que um contrato de

---

<sup>12</sup> STJ, REsp 363.943/MG, 1ª seção, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ 01.03.2004, p.119; CARVALHO FILHO, José dos Santos, Manual de direito administrativo. 18. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.p. 297-298; Súmula 83 TJRJ: “É lícita a interrupção do serviço pela concessionária, em caso de inadimplemento do usuário, após prévio aviso, na forma da lei.”

concessão de serviço público, para justificar os investimentos do particular e possibilitar um retorno econômico, e inevitavelmente de longo prazo, de modo que novas tecnologias surgirão ao longo da sua execução.

A Universalidade ou generalidade guarda íntima relação com o da igualdade material. O prestador do serviço público deverá sempre buscar a expansão do serviço público para novos usuários. Esse princípio foi utilizado como argumento legitimador da cobrança de tarifa mínima em diversos serviços. Nesses casos, em que pese o usuário não ter utilizado o serviço, deverá pagar uma tarifa mínima em nome da manutenção do serviço que lhe foi posto à disposição, bem como da expansão da rede de serviços. O caso mais conhecido é o da cobrança de tarifa mínima nas contas de água e esgoto.

E por fim, a Modicidade das tarifas determina que a precificação do serviço público deverá se dar de forma módica, uma vez que os serviços públicos concretizam necessidades fundamentais dos usuários. A tarifa módica deverá sempre ser avaliada em cotejo com os demais princípios, como o da universalidade, mutabilidade, eficiência, igualdade material e outros. A título exemplificativo, a receita alternativa, autorizada pelo art. 11 da Lei 8.987/95, é um meio de garantir a modicidade tarifária.

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.

### **3 SERVIÇO PÚBLICO E O CDC**

O estudo do direito do consumidor tem ganhado cada vez mais atenção nos últimos anos devido o grande grau de mutabilidade vivenciado pelas relações de consumo, principalmente por causa da globalização e da tecnologia. A prestação de serviço público conforme a legislação Brasileira Vigente, encontra-se submetida ao CDC. O art.7º. Da Lei 8987/1995, que elenca os direitos e obrigações dos usuários de serviço público consagra explicitamente a aplicação da Lei 8078/1990 (Código de

Defesa do Consumidor) aos serviços públicos. Em contra partida, o próprio CDC também faz referência aos serviços públicos em seu art. 4º, VII, art.6º, X e 22.<sup>13</sup>

O professor Rafael Oliveira explica que há controvérsias sobre a amplitude da aplicação CDC sobre os serviços públicos, pois o art. 3º, §2 do CDC exige a remuneração do serviço do serviço, prestado por fornecedor público ou privado, para a qualificação da relação de consumo, sendo certo que os serviços públicos podem ser remunerados ou não. A remuneração dos serviços públicos, quando instituída pelo poder público, depende da espécie de serviço.

### **3.1. serviços públicos *uti universi* e *uti singuli*.**

Quando estamos diante das concepções de serviço público, há duas importantes classificações de serviço público que merecem ser abordadas: serviços públicos *uti universi* e serviços públicos *uti singuli*<sup>14</sup>. São serviços *uti universi* os prestados a uma coletividade indeterminada de indivíduos, de acordo com as opções e prioridades da Administração, e em conformidade com os recursos de que disponha. Aqui, sequer há o usuário propriamente dito, sendo o Estado que os utiliza diretamente, para benefício da coletividade. Podemos dar como exemplo de serviços *uti universi* o serviço de pavimentação de ruas; iluminação pública; implantação do serviço de abastecimento de água; prevenção de doenças.

Por outro lado, os serviços *uti singuli* são prestados de modo a criar comodidades individuais a cada usuário, sendo possível mensurar a utilização individual de cada um deles. Podem ser concedidos e custeados pela cobrança de tarifas ou de taxas. Temos como exemplo de serviço *uti singuli*, o serviço de fornecimento de energia residencial, água canalizada, transporte coletivo, telefonia fixa etc.

---

<sup>13</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 7. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo MÉTODO, 2019 p.263.

<sup>14</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 22. Ed São Paulo: Malheiros, 1997.p. 422-423.

Cumpra destacar que o serviço de coleta, remoção e tratamento de lixo é considerado *uti singuli* pelo STF. De acordo com a Súmula Vinculante 19: “A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis não viola o artigo 145, II, da Constituição Federal”.

Conforme lições do professor Rafael Oliveira, “Há controvérsia doutrinária quanto ao critério adequado para distinção das duas formas remuneratórias. O critério que tem prevalecido para definir uma ou outra forma de remuneração é aquele que leva em conta a obrigatoriedade ou a facultatividade (liberdade) que o particular possui para utilizar o serviço. Por um lado, na hipótese em que o usuário tem liberdade para escolher entre usar ou não o serviço, a remuneração deve ser feita por meio de tarifa (ex.: particular pode utilizar a energia fornecida por concessionária ou energia solar). Por outro lado, se não houver liberdade para o usuário, a remuneração será efetivada por taxa (ex.: taxa de coleta domiciliar de lixo, taxa de coleta de esgoto sanitário, taxa judiciária)”.

### **3.2 Serviço público próprio e impróprio**

Essa classificação de serviço público é feita tendo como referência a titularidade do serviço, quanto a essa titularidade os serviços públicos dividem-se em duas espécies: os serviços públicos próprios e os serviços públicos impróprios <sup>15</sup>

Os serviços Públicos próprios são de titularidade exclusiva do Estado sendo possível a execução desses serviços ser feita diretamente pelo Poder Público ou indiretamente, através do regime de concessão e permissão de serviço público.

Por outro lado, os serviços públicos impróprios ou virtuais são as atividades realizadas por particulares que ao desempenhar aquela atividade, atendem às necessidades da coletividade. Esses serviços são categorizados como impróprios

---

<sup>15</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 7. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo MÉTODO, 2019 p.262

ou virtuais, justamente por não serem serviços públicos propriamente ditos, uma vez que não possuem o requisito da *publicatio*<sup>16</sup>

São, na verdade, atividades titularizadas pelos particulares, e não propriamente pelo Estado, mas continuam satisfazendo o interesse social, razão pela qual encontram-se submetidas ao poder de polícia do Estado e a determinadas diretrizes e princípios típicos dos serviços públicos.

### **3.3 O código de defesa do consumidor e sua aplicabilidade nos serviços públicos.**

A doutrina diverge quando o assunto é definir quais os serviços públicos estão submetidos ao CDC. É possível encontrar três grandes correntes defendida por grandes autores.<sup>17</sup>

A primeira tese, chamada de tese ampliativa, entende que todos os serviços públicos se submetem ao CDC. Aqui o serviço público é mencionado sem qualquer distinção pois aqueles que defendem essa tese afirmam que todos os serviços públicos seriam remunerados, ainda que genericamente e indiretamente por impostos. Aqueles que defendem essa tese ampliativa são os professores Marcos Juruena Villela Souto e Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin<sup>18</sup>

A segunda tese, chamada de tese intermediária, entende que o CDC incide sobre os serviços públicos *uti singuli*, serviços esses que são remunerados individualmente pelos usuários/consumidores a depender da forma de remuneração (taxa ou tarifa), essa tese se pauta na interpretação literal do art. 3º, §2º do CDC,

---

<sup>16</sup> *Idem, Ibidem*, p.254.; CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho administrativo*, 8. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2006. t, II, p.414.

<sup>17</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 7. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo MÉTODO, 2019, p.264.

<sup>18</sup> SOUTO, Marcos Juruena Villela, *Direito administrativo da economia*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. P. 338; BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcellos e. In: Oliveira, Juarez de (Coord), *Comentários ao código de Proteção ao Consumidor*, São Paulo: Saraiva, 1991 p. 110-111.



ficando excluídos os serviços públicos *uti universi*. As professoras Claudia Lima Marques e Dinorá Adelaide Musetti Grotti defendem essa tese<sup>19</sup>

A terceira tese, chamada de tese restritiva, defendida pelo professor Rafael Oliveira explica que o CDC incide apenas sobre os serviços individuais remunerados por tarifa, excluindo de sua aplicação os serviços classificados com *uti universi* e também os serviços individuais remunerados por taxa<sup>20</sup>

Assim, percebemos que a aplicação do CDC levando em conta a tese restritiva, ocorre apenas sobre os serviços públicos *uti singuli*, ou seja, que sejam remunerados individualmente por tarifa.

Pela leitura do art. 3º, §2º do CDC fica clara a necessidade de remuneração do serviço, nesse caso, estaria excluída do conceito legal os serviços *uti universi* ou gerais que não são remunerados de forma individualizada pelo usuário. O professor Rafael Oliveira explica que, a rigor, os serviços públicos gerais são remunerados, ainda que indiretamente, por impostos, mas o CDC, ao utilizar a expressão “mediante remuneração”, teve a intenção de tornar obrigatória a remuneração específica do usuário. Caso fosse omitida a expressão “remuneração”, encontrada no texto legal em comento, não faria sentido, visto que, a partir de uma visão extremada, não existe serviço genuinamente gratuito, pois sempre haverá alguém responsável por arcar os custos de sua prestação.<sup>21</sup>

Portanto, os serviços públicos que não envolvem propriamente remuneração específica do usuário, pois são essencialmente custeados por impostos, como por exemplo, escolas e hospitais públicos, estão excluídos do CDC. A partir desse raciocínio, podemos compreender o porquê de o STJ decidir que o CDC era

---

<sup>19</sup> MARQUES, Claudia Lima. Contratos no Código de Defesa do Consumidor. 4. Ed. São Paulo: RT, 2002. p. 486; GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. O serviço Público e a constituição Brasileira de 1988. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 347.

<sup>20</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 7. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo MÉTODO, 2019 p. 264; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, Administração Pública, concessões e terceiro setor. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p, 229-237;

<sup>21</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 7. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo MÉTODO, 2019 p.264-266.

inaplicável aos serviços de saúde prestados por hospitais públicos, afinal, esse serviço não é custeado por meio remuneração específica.

É importante frisar que a não aplicabilidade do CDC aos serviços públicos individuais, aqueles remunerados individualmente pelos usuários, através das taxas, justifica-se pela natureza tributária e não contratual da relação jurídica. Sob o ponto de vista jurídico, o contribuinte não se confunde com o consumidor, devendo ser aplicada à relação entre o Estado/contribuinte a legislação tributária, e não o CDC.

É oportuno frisar que o potencial conflito entre o Direito Administrativo e o Direito do Consumidor, uma vez que os serviços públicos e as relações de consumo apresentam peculiaridades próprias que devem ser levadas em consideração pelo intérprete.

O professor Marçal Justen Filho explica que o Direito do Consumidor, que faz referência ao Direito norte-americano, tem por escopo principal proteger os consumidores no âmbito das atividades econômicas em sentido estrito, submetidas ao princípio da livre-iniciativa prevista no art. 170 da Constituição da República.<sup>22</sup>

Já Alexandre Santos de Aragão ensina que os serviços públicos, por sua vez, são titularizados pelo Estado, admitindo-se a execução por particulares na hipótese de delegação formal, como previsto no art. 175 da Carta Magna. Assim, os serviços públicos possuem natureza coletivo, servindo como meio de distribuição de renda e efetivação de direitos e garantias fundamentais, como por exemplo: a dignidade da pessoa humana. Tal sistemática não se faz presente no CDC<sup>23</sup>. Esse raciocínio justificaria, por exemplo, a possibilidade de aumentar a tarifa do serviço público para compensar a concessionária por gratuidades conferidas pelo Poder Concedente a determinado grupo de usuários, tendo em vista o princípio constitucional do equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, o que seria impossível na sistemática consumerista, que consideraria o aumento tarifário uma prática abusiva visto tal atitude não estar de acordo com a utilidade

---

<sup>22</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, Teoria geral das concessões de serviço público. São Paulo: Dialética, 2003. p. 555.

<sup>23</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de Direito dos Serviços Públicos. Rio de Janeiro: Forense, 2007. P. 521.

individualmente usufruída por cada usuário, tal conclusão é extraída dos arts. 39, V, e 51, IV, do CDC.

É importante ressaltar que os valores não arrecadados pela concessionária ou permissionária de serviço público, visto a gratuidade conferida pelo Poder Concedente, seriam suportados pelos demais usuários do serviço.

As cláusulas exorbitantes do art. 58 da Lei 8.666/1993, previstas nos contratos administrativos, especialmente a possibilidade de alteração unilateral do contrato de concessão, decorrente da mutabilidade dos serviços públicos, demonstram a dificuldade de compatibilizar Direito Administrativo e o Direito do Consumidor. Essa dificuldade fica evidente quando de compatibilizar o Poder Concedente pode alterar as regras pertinentes aos serviços de telefonia fixa, com reflexos para os usuários, que não poderiam invocar o direito adquirido, o que não seria possível, em princípio, nas relações de consumo regidas exclusivamente pelo CDC).

Registre-se, também, que o próprio texto constitucional confere tratamento formal diferenciado entre os usuários de serviços públicos e os consumidores em geral.

De um lado, o art. 5.º, XXXII, e o art. 48 do ADCT validam a existência do Código de Defesa do Consumidor. Por outro lado, o art. 175, parágrafo único, II, ao disciplinar, especificamente, da concessão e da permissão de serviços públicos, remete ao legislador ordinário a responsabilidade de definir os direitos dos usuários, o que de fato aconteceu, com a promulgação da Lei 8.987/1995 e outras legislação correlatas.

A intenção do legislador constitucional, em diferenciar a situação jurídica do usuário e do consumidor, ficou ainda mais latente com a promulgação da EC 19/1998, que, em seu art. 27, fixou o prazo de 120 dias (prazo esse que obviamente não foi respeitado visto que a Lei 13.460 só foi editada em 2017, quase vinte anos depois da emenda constitucional nº 19), para o Congresso Nacional elaborar a “lei de defesa do usuário de serviços públicos”.

Contudo, as especificidades e peculiaridades pertencentes ao regime jurídico dos serviços públicos revelam uma considerável dificuldade de sua submissão completa ao CDC. Em caso de conflito, deve ser reconhecida, em regra, a primazia do Direito Administrativo sobre o Direito do Consumidor, tendo em vista o critério da especialidade.<sup>24</sup>

Nessa esteira, o próprio STJ admite, em regra, o corte do serviço público concedido ao usuário inadimplente, tal posicionamento surgiu a partir da especialidade do art. 6.º, § 3.º, II, da Lei 8.987/1995 em detrimento dos arts. 22 e 42 do CDC e o art. 6.º, § 3.º, II, da Lei 8.987/1995.<sup>25</sup>

### **3.4 O Estado como Consumidor**

Há uma interessante controvérsia sobre a possibilidade de o Estado ser considerado consumidor, em determinada relação jurídica, tendo em vista o conceito fixado pelo art. 2.º da Lei 8.078/1990:

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

Alguns autores defendem que o Estado não pode ser considerado consumidor, pois essa qualificação depende, necessariamente, da vulnerabilidade em relação ao fornecedor dos produtos e dos serviços, conforme dita o art. 4.º, I, da Lei 8.078/1990 (CDC), sendo correto afirmar que o Estado ocupa posição de supremacia nas relações jurídicas com particulares<sup>26</sup>,

O professor Rafael Oliveira Entende que, em determinados casos, o Estado pode se valer da qualidade de consumidor, recebendo a tutela do CDC, isso é possível tendo em vista a possibilidade de existir vulnerabilidade técnica por parte dos

---

<sup>24</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, Teoria geral das concessões de serviço público. São Paulo: Dialética, 2003. p. 557; ARAGÃO, Alexandre Santos de Direito dos Serviços Públicos. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 525

<sup>25</sup> STJ, 2ª Turma, REsp 510.478/PB, Rel. Min, Franciulli Netto, j. 10.06.2003, Dj 08.09.2003, p. 312.

<sup>26</sup> JUSTEN FILHO, Marçal, Teoria geral das concessões de serviço público. São Paulo: Dialética, 2003. p. 520

agentes públicos em relação ao seu fornecedor. O argumento de que é possível o Estado figurar como consumidor é forte pelo fato de o conceito legal de consumidor previsto no art. 2.º do CDC não estabelecer qualquer restrição nesse sentido, sendo perfeitamente possível uma interpretação extensiva.<sup>27</sup>

É verdade que o poder público goza de uma série de prerrogativas e garantias. Um grande exemplo é a Lei 8.666/1993, que em regra, protege, suficientemente, o Estado em situações de inadimplemento contratual e permite mudanças contratuais para o melhor atendimento do interesse público. Entretanto, o CDC confere uma proteção suplementar importantíssima que, por muitas vezes, são necessárias à proteção do Estado, tais como: a responsabilidade civil por vício ou defeito do produto ou serviço e a aplicação de sanções, permitindo o Estado, na condição de consumidor, aplicar sanções especificamente previstas CDC, como por exemplo, a inscrição do nome do contratado no cadastro de maus pagadores ou até mesmo a exigência de “contrapropaganda”<sup>28</sup>

#### **4 A LEI DE PROTEÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DO USUÁRIO DOS SERVIÇOS PÚBLICO E SEUS OBJETIVOS**

A Lei 13.460/2017, também conhecida como Lei de Defesa do Usuário de Serviço público ou Código de Defesa do Usuário do Serviço Público, surge para estabelecer normas básicas sobre participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos.

A Lei aqui estudada foi publicada no Diário Oficial no dia 27 de junho de 2017, porém, a sua entrada em vigor teve data distinta a depender do Ente Federativo, conforme art. 25 da referida lei.

---

<sup>27</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 7. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo MÉTODO, 2019 p.266.

<sup>28</sup> PIMENTEL, Maria Helena Pessoa. A administração Pública como consumidora nas relações de consumo. Boletim de Direito administrativo, São Paulo: NDJ, p 276- 282, abr. 2001.

Lei de Defesa do Usuário de Serviço público surge para disciplinar três grandes assunto, sendo eles: as formas de participação e recebimento de 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; o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; e III; e a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de Cargo, emprego ou função na administração pública.

Entretanto, a partir da análise do conteúdo da Lei 13.460/2017, percebe-se que o verdadeiro foco da Lei de participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos era regular, de forma preponderante o inciso I do § 3º art. 37 da CRFB, ou seja, o foco era disciplinar as questões relativas às formas de participação e recebimento de reclamações relativas à prestação dos serviços públicos. Tal posicionamento do legislador é compreensível visto que o acesso a informação, previsto no inciso II é regulado pela Lei 12.527/2011, a famosa Lei de Acesso Informação, e a representação contra abusos praticados por agentes públicos já foi regulada pela Lei 4.898/1965 e pelos Estatutos Funcionais.

A Lei 13.460/2017 também encontra fundamento no art. 175, parágrafo único, II e IV da Constituição da República, esse dispositiva delega ao legislador a tarefa de dispor sobre os direitos dos usuários e a necessidade de se manter um serviço adequado, Portanto, como precisamente apontado pelo professor Rafael Oliveira, a Lei 13.460/2017 precisa ser harmonizada com as leis que dispõem sobre concessão e permissão de serviço público, como por exemplo: a Lei 8.987/1995 e a Lei 11.079/2004<sup>29</sup>

#### **4.1 A abrangência da Lei de proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços público**

No que diz respeito a sua abrangência, a Lei 13.460/2017 tem caráter nacional, conforme seu próprio art. 1, §1º e inciso I do § 3º art. 37 da CFRB, modificado

---

<sup>29</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Curso de Direito Administrativo. 7. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo MÉTODO, 2019 p.268.

pela EC 19/1998. Nesse ponto já nos deparamos com o primeiro ponto sensível da Lei estudada. Perceba que próprio texto legal diz que ela é uma norma Nacional e que deve ser observada por todos os entes da Federação:

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 Federal (...)

Embora seja claro quando analisamos o art. 1º da Lei 13.460/2017, quando lemos o art. 37, § 3º, I da CFRB surge um estranhamento. Como o professor Rafael Oliveira brilhantemente aponta, o art. 37 §3º da Constituição Federal não expõe de maneira clara uma autorização da constituição Federal para que o congresso nacional. Trata-se de uma opção do legislador que pode suscitar um debate quanto à sua constitucionalidade, afinal, 37, § 3º, I da CRFB remeteu à “lei” sem especificar a competência federativa. Em razão do princípio constitucional da autonomia federativa e do conteúdo predominantemente administrativo, seria possível concluir, ao menos a partir de uma interpretação constitucional do dispositivo, que a matéria poderia ser disciplinada por cada ente da federação, relativizando a competência da União para fixar normas gerais de abrangência nacional,

Afim de preservar a constitucionalidade do lei discutida, e em respeito a presunção de constitucionalidade, o art. 27 da EC 19/1998 dispôs, expressamente, que a Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público seria elaborada pelo Congresso Nacional, o que autorizaria a interpretação de que a Lei em questão seria nacional e não apenas federal.

Assim, não há nada que impeça, na visão do professor Rafael Oliveira, que algumas de suas normas sejam consideradas federais, com aplicação restrita à esfera Federal, precisamente aquelas que versam sobre a instituição de órgãos

públicos como por exemplo: ouvidorias e conselhos de usuários)<sup>30</sup>, afinal, tal assunto está intimamente relacionado a autonomia administrativa de cada ente.

#### **4.2 A Aplicação da Lei 13.460/2017 aos serviços públicos prestados por particulares.**

Conforme o disposto no art. 1.º, § 3.º, a Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público deve ser aplicada, subsidiariamente, “aos serviços públicos prestados por particular”, Isso significa dizer o que podemos englobar todo e qualquer serviço público, seja ele próprio que são aqueles serviços titularizados pelo Estado e que podem ser delegados, por concessão ou permissão, à iniciativa privada, seja ele impróprio, que são aqueles prestados, independentemente de delegação, por particulares. Esse raciocínio é possível porque o art. 1.º da Lei já estabeleceu, no caput, a incidência de suas normas aos “serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública”, o que engloba, naturalmente, serviços prestados diretamente pelo Estado e, indiretamente, por concessão e permissão. Assim, o § 3.º do art.1.º da Lei, ao prever a incidência subsidiária do diploma legal “aos serviços públicos prestados por particular”, deixou cristalina a sua intenção de incluir os denominados serviços públicos impróprios.<sup>31</sup>

Cabe ressaltar que o art. 2.º, II, da Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público nos dá a seguinte definição de serviço público: “atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública”.

Ao ser comparado com os conceitos clássicos apresentados pela doutrina, o conceito apresentado pela lei encontra-se equivocado ao restringir o serviço público à atividade “exercida” pela Administração Pública, visto que o art. 175 da CRFB e o próprio art. 1.º da Lei permitem que os serviços públicos sejam prestados direta ou indiretamente pela Administração, admitindo-se, portanto, a delegação de sua execução à iniciativa privada. Por este motivo, seria mais coerente e correto

---

<sup>30</sup> *Idem, Ibidem*, p.269

<sup>31</sup> *Idem, Ibidem*, p.271.



substituir a expressão “exercida” por “titularidade” pela Administração Pública no inciso II do art. 2.º da Lei, como sugere o professor Rafael Oliveira.<sup>32</sup>

### **4.3 As Principais novidades trazidas pela Lei 13.460/2017 e como isso afeta o usuário de serviço público.**

Quando nós contribuintes, através dos tributos, entregamos ao governo parte do nosso dinheiro, esperamos que essa contribuição retorne para nós na forma de obras, escolas, hospitais, estradas, benefícios sociais, dentre várias diferentes formas. A principal forma pela qual o Estado nos retorna o dinheiro que entregamos a ele é por meio da prestação de serviços públicos. Estes serviços são direitos que o cidadão tem o Estado, e é dever da sociedade como um todo reclamar sempre que não forem prestados ou forem mal prestados.

O foco da Lei 13.460/2017 é justamente dar voz ao usuário de serviço público, dando-lhe mecanismos de participação e fiscalização próprios. Como exemplo desses mecanismos criados pela lei em foco, temos os arts. 5.º ao 8.º, artigos esses que versam sobre as diretrizes que deverão ser obedecidas pelos agentes públicos e os deveres e direitos dos usuários de serviço público.

Merece enfoque a obrigatoriedade de elaboração da denominada “Carta de Serviços ao Usuário”, que tem como escopo informar o usuário sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público, tal instituto está presente no art. 7.º, § 1.º da nova Lei de proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos. Essa Carta de Serviços será periodicamente atualizada e divulgada nos portais de forma contínua e permanente mediante publicação em sítio eletrônico do órgão ou entidade na internet, ficando incumbido ao regulamento de cada Poder e dispor sobre a sua operacionalização, conforme se observa no art. 7.º, §§ 4.º e 5.º da lei supramencionada.

---

<sup>32</sup> *Idem, Ibidem, p.269-270.*

Já no tocante as manifestações dos usuários de serviços públicos a Lei estudada trouxe em seus arts, 9º ao 12º. As manifestações dos usuários de um determinado serviço público poderão ser apresentadas de maneira eletrônica, por correio ou até mesmo de forma verbal devendo conter a identificação do requerente. Caso não tenha sido instituída uma ouvidoria, as manifestações realizadas pelos usuários serão encaminhadas diretamente ao órgão ou entidade responsável pela prestação do serviço ou ao órgão ou entidade do poder público a que se vinculem.

Outro grande ponto trazido pela Lei 13.460/2017 foi a instituição das ouvidorias, que por sua vez, são disciplinadas pelos arts, 13 ao 17 da referida lei, Podemos destacar como suas principais atribuições: a promoção da participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário; o acompanhamento da prestação dos serviços, visando garantir a sua efetividade; a promoção de aperfeiçoamentos na prestação dos serviços; o auxílio na prevenção e correção dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos na Lei 13.460/2017; a adoção de medidas para a defesa dos direitos do usuário; o recebimento, e análise das manifestações, acompanhando o tratamento e a efetiva conclusão das manifestações de usuário perante órgão ou entidade a que se vincula; e por fim, a promoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

As ouvidorias devem receber, analisar e responder de maneira proativa, as manifestações e reclamações feitas pelo usuário do serviço público além de elaborar periodicamente relatórios de gestão, que deverão consolidar as informações apresentadas pelos usuários, na forma do art. 14 da Lei 13.460/2017.

Além das ouvidorias, a Lei aqui estudada, na forma dos seus arts. 18 a 22, criou os Conselhos de Usuários que funcionam como órgãos consultivos de participação dos usuários de serviço público. Esses órgãos consultivos tem o dever, segundo o texto legal, de: acompanhar a prestação dos serviços; participar na avaliação dos serviços; propor melhorias na prestação dos serviços; contribuir na definição de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário; e acompanhar e avaliar a atuação do ouvidor. Além dessas responsabilidades, o conselho de usuários poderá ser consultado quanto à indicação do ouvidor, na forma do art. 20

Por tratar de questões que envolvem diretamente a autonomia administrativa dos Entes Públicos, tanto as ouvidorias quanto os Conselhos de Usuários terão normas de organização e funcionamento definidas por cada esfera de Poder, como previsto no art. 22 da lei supramencionada.

É importante ressaltar que a própria Lei 13.460/2017 define como as avaliações a respeito do serviço público prestado serão feitas. O art. 23, §§ 1.º e 2.º prevê que pesquisas de satisfação serão realizadas, no mínimo, a cada um ano, ou por qualquer outro meio que garanta significância estatística aos resultados, cujo resultado será integralmente publicado na plataforma eletrônica do órgão ou entidade, incluindo o ranking das entidades com maior incidência de reclamação dos usuários, 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.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Frente a análise dos conceitos e teorias, ainda que elementares para o estudo do direito administrativo, abordadas no decorrer da presente dissertação, foi possível obter uma série de conclusões no que tange a questão da aplicação do CDC nos serviços públicos e os impactos causados pela Lei 13.460/2017 nessa sistemática

Ao estudar a maneira no qual o CDC se relaciona com os serviços públicos, ficou claro a importância de se identificar os elementos constitutivos da relação de consumo. Entretanto, por mais que seja importante a identificação dessa relação jurídica é necessária a percepção de que há uma série de outros fatores para justificar a aplicação do CDC nas relações entre usuário de serviço público e Estado.

Tal cuidado se faz necessário pelo simples fato da presença do Estado na relação jurídica. O Estado, como pessoa jurídica de direito Público, goza de uma série de prerrogativas e proteções, sendo necessário um estudo conjunto entre Direito Administrativo e Direito do Consumidor.

Outro ponto que deve ser mencionado, que também justifica a dificuldade em se relacionar o CDC com o serviço público, é a natureza jurídica desses serviços. Diferente dos serviços comuns prestados pelos particulares no exercício de suas liberdades, o serviço público surge para atender as necessidades coletivas e promover o exercício de direito e garantias fundamentais. Essa natureza peculiar do serviço público justifica, por exemplo um grupo de usuários suportarem o aumento do preço da tarifa de um determinado serviço público em prol da gratuidade concedida a outro grupo menos afortunado.

Do estudo das diversas correntes doutrinárias que discutem o alcance da aplicação das normas consumeristas aos serviços públicos, mostrou-se com argumentos mais sólidos e coerentes a tese restritiva apresentada pelo professor Rafael Oliveira. Tal corrente doutrinária entende que, para que determinado serviço público seja abrangido pelo campo de incidência do CDC, sua prestação deverá ocorrer no mercado de consumo de forma divisível e específica, o que ensejará remuneração específica pelo serviço. De acordo com esta tese, os serviços públicos remunerados de forma geral pelos impostos carecem do requisito da remuneração específica. Efetivamente, os parâmetros adotados pela corrente ampliativa guardam maior proximidade com a noção de vulnerabilidade no mercado de consumo, principal critério ensejador da aplicação das normas consumeristas. Mas não podemos esquecer que uma pessoa de direito público está presente na relação, atraindo consigo toda sistemática de direito público.

E por fim, ao analisar as principais inovações trazidas pela Lei 13.460/2017 ficou claro que o foco do legislador era dar voz o usuário de serviço público. É possível chegar a essa conclusão devido a presença de extensas normas responsáveis por receber manifestações dos usuários de serviço público.

Essa preocupação do legislador fica evidenciada quando estudamos as normas relativas às manifestações do usuário de serviço público, previstas nos arts, 9º ao 12º da Lei 13.460/2017, e as ouvidorias, regulamentadas pelos arts, 13 ao 17 da Lei 13.460/2017.

Pelos motivos supramencionados. Fica evidente que a Lei 13.460/2017 não se preocupou em aprofundar as questões debatidas a muito tempo envolvendo a aplicação do CDC aos serviços públicos. O foco da lei de proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços público é criar um ambiente participativo e não resolver as lacunas envolvendo serviço público e direito do consumidor. Apesar da novidade legislativa, ainda se faz presente a aplicação subsidiária, em vários pontos, do CDC nas relações de consumo envolvendo Estado e usuário.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Livros

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos Serviços Públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

BENJAMIM, Antônio Herman de Vasconcellos e. In: OLIVEIRA, Juarez de (Coord), *Comentários ao código de Proteção ao Consumidor*, São Paulo: Saraiva, 1991.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito administrativo*. 18 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho administrativo*. 8. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2006.

CHEVALLIER, Jacques, *Le service public*. Paris: PUF, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*, 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Direito Administrativo*. 7. Ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo MÉTODO, 2019.

GROTTI, Dinorá Aldelaide Mussetti. *O serviço Público e a Constituição Brasileira de 1988*, São Paulo: Malheiros, 2003.

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

MARQUES, Claudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor*. 4. Ed. São Paulo: RT, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22. Ed São Paulo: Malheiros, 1997.

PIMENTEL, Maria Helena Pessoa. *A administração Pública como consumidora nas relações de consumo*. Boletim de Direito administrativo, São Paulo: NDJ, abr. 2001.

SOUTO, Marcos Juruena Villela, *Direito administrativo da economia*. 3. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

### Precedentes

STJ. 1ª Turma, REsp 1.270.339/SC, Rel. Min Gurgel Faria DJ 15.12.16.

STJ. 1ª seção REsp 363.943/MG, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, DJ 01.03.2004.