

O Código do Consumidor e o Princípio da Continuidade dos Serviços Públicos Comerciais e Industriais

ADRIANO PERÁCIO DE PAULA

Advogado e doutorando pela Faculdade de
Direito da UFMG

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. O Estado nas relações de consumo. 3. Serviços públicos comerciais e industriais. 4. O princípio da continuidade do serviço público. 5. O princípio da continuidade dos serviços comerciais e industriais. 6. Conclusões.

1. *Introdução*

A Constituição Federal de 1988, dentre outros inúmeros institutos, inseriu em suas disposições, como direito e garantia fundamental (art. 5.º, XXXII) e como princípio geral da atividade econômica (art. 170, V), a defesa do consumidor na forma em que viria a ser promulgada em 11 de setembro de 1990, através da Lei n.º 8.078.

Com o advento desse regramento legal, deixávamos ao passado a regulamentação esparsa e eventual, e que destinava ao consumidor uma proteção amiúde difusa, ocasional e incerta. São regras que passam pelas disposições do Código Civil, e outras que constam de legislação esparsa que regulam a usura (Decreto n.º 22.626/33), o mercado financeiro (Lei n.º 4.595/64) e que tratam dos denominados popularmente "crimes do colarinho branco" (Lei n.º 7.492/86), entre tantas outras.

Não obstante a vigência do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, este não revogou a maior parte daquelas disposições, sobretudo em virtude de não existir incompatibilidade material entre as mesmas. E, em segundo lugar, visto que a nova codificação alcança somente aquelas

chamadas relações de consumo, que recepcionam como consumidor apenas aquele *destinatária final* de qualquer produto ou serviço (art. 2.º, *caput*), todos os demais negócios jurídicos são passíveis de proteção pela legislação paralela ao Código consubstanciado na Lei n.º 8.078/90.

E na esteira de tendência já constatada em variadas codificações havidas recentemente no Brasil (a propósito, ver: Código de Propriedade Industrial — Lei n.º 5.772/71; Código de Águas — Decreto n.º 24.643/34; Código Brasileiro de Aeronáutica — Lei n.º 7.565/86; etc.), também este Código de Proteção e Defesa do Consumidor não se restringe somente a regular assuntos de direito substancial atinentes à temática objeto da codificação. Ele alcança áreas do Direito Penal e seu processo, Direito Administrativo e, notadamente neste Código, com um destaque ao Direito Processual Civil e suas variadas inovações de cunho tuitivo.

Este fato — a reunião num único corpo normativo de diversos temas de distintos segmentos jurídicos — só demonstra a interdisciplinaridade necessária da Ciência Jurídica, transgredindo e tornando público a fragilidade de conceitos antes havidos como imutáveis, verdadeiros dogmas que compartimentavam o aprendizado e o ofício jurídico em áreas estanques e com limites definidos, sobretudo através de princípios, não raro indemonstráveis. Assim, a demarcação temática é tênue, bem como os elementos fundantes a cada disciplina. Entrementes devemos nos insurgir contra esta busca de um isolamento entre os diversos ramos que compõem a árvore da Ciência Jurídica, o que, em persistindo e ganhando fôlego, nos conduziria à necessidade de elaboração de uma “teoria pura” para cada área ou segmento jurídico autônomo.

2. *O Estado nas relações de consumo*

Tal como o conhecemos atualmente, o Estado possui, entre seus objetivos primários, a prestação administrativa de variados tipos de serviços públicos. Por meio dessa prestação, realiza-se e consuma-se, através do ente estatal, desde as mais elementares necessidades da vida social e individual até a síntese da finalidade do próprio Estado, que é a busca do bem comum de sua população¹.

Dentre os serviços que competem ao Estado cumprir, há aqueles de caráter geral e prestação universal à coletividade dos indivíduos, tais como

¹ Sobre finalidade e funções do Estado, consultar DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 9ª ed., São Paulo, Saraiva, 1982, pp. 90-95.

a emissão de papel-moeda (art. 21, VII, da Constituição Federal); organização e manutenção de serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia (art. 21, XV, da Constituição Federal); ou o exercício do serviço policial propriamente dito, entre tantos outros.

Os serviços públicos, todavia, que se enquadram nas relações de consumo são somente aqueles prestados individualmente ao usuário-consumidor, seja o fornecimento do produto em si, ou de um serviço de qualquer natureza, mas sempre mediante remuneração. E esse fornecedor, de acordo com o Código de Proteção e Defesa do Consumidor, pode ser qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, até mesmo de outra nacionalidade, o que inclui o Estado em seus diversos desdobramentos como agente das relações no pólo de fornecedor (art. 3.º, *caput*), ou no de destinatário final de qualquer bem ou serviço, como consumidor (art. 2.º, *caput*).

Definido o que venha a ser serviço público², temos que o Código de Proteção e Defesa do Consumidor possui como nota característica e peculiar o fato de poder ser considerado como uma lei interpretativa³ que, não revogando matéria correlata e dispersa, como já visto e demonstrado, buscou, além de regulamentar o texto constitucional em diversas passagens (também o art. 175, IV, da Constituição Federal), robustecer institutos que antes surgiam aleatória e timidamente na doutrina e na jurisprudência, tal como a própria obrigatoriedade de manter serviços públicos adequados. Hoje, insere-se na política nacional das relações de consumo o planejamento que visa à racionalização e à melhoria dos serviços públicos em geral (art. 4.º, VII), estabelecendo como regra cogente e exequível a adequada e eficaz prestação desses serviços públicos como direito básico do consumidor (art. 6.º, X).

Assim sendo, positiva-se no Código de Proteção e Defesa do Consumidor aqueles princípios de direito público-administrativo que concediam

2 "Serviço público é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestada pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de direito público — portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais — instituído pelo Estado em favor de interesse que houver definido como próprios no sistema normativo." (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Prestação de serviços públicos e administração indireta*. 2ª ed., São Paulo, Rev. Tribunais, 1987, p. 1.)

3 MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 8ª ed., Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1957, pp. 271-272.

ao cidadão um direito ao funcionamento do serviço público⁴, vez que, para a defesa desses direitos e dos interesses ali resguardados, admiti-se toda e qualquer espécie de ação judicial capaz de propiciar a eficácia daquelas prescrições (art. 83, *caput*), inclusive com a possibilidade de o Ministério Público atuar concorrentemente como parte ativa, e sempre como fiscal da tutela do consumidor.

Entrementes, assistimos a outros princípios relativos aos serviços públicos serem gradativamente superados, com vistas à aplicabilidade de uma política distributiva. São os princípios da generalidade e da uniformidade⁵, que tratam, respectivamente, de prestação de serviço equivalente para todos e tarifas uniformes para cada serviço posto à disposição da sociedade. Como modelo dessa suplantação lembramos o disposto no § 5.º do art. 40 da atual Constituição do Estado de Minas Gerais, que estabelece um tratamento diferenciado para o usuário do serviço público que se enquadre dentre a população de baixa renda. Compete, pois, às unidades federativas que venham a adotar essa filosofia a efetividade de regras semelhantes a esta, de modo que não passe como outra "norma de boa intenção".

Mas a intervenção do Estado nas relações de consumo não se resume a atuar, ora como fornecedor de serviços públicos, ora como consumidor. Ao Estado, além de outras atribuições que cumpre com exclusividade, tal como a administração da Justiça, cabe-lhe igualmente dirigir e coordenar, com o auxílio de pessoas e entidades privadas, a chamada Política Nacional das Relações de Consumo⁶, que estabelece programas de ação com vistas à proteção do consumidor, inclusive com a criação de um Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (arts. 105 e 106), vinculado à Secretaria Nacional de Direito Econômico do Ministério da Justiça. Essas regras gerais planificam o roteiro de atuação política do Estado, demarcando com nitidez a postura prévia dos entes públicos no trato dos interesses dos consumidores.

4 LAUBADERRE, André. *Traité élémentaire de droit administratif*. Paris, Libr. Gén. du Droit et Jurisprudence, 1963, p. 615.

5 MUKAI, Tomio. *Comentários ao Código de Proteção do Consumidor*. São Paulo, Saraiva, 1991, p. 17.

CAETANO, Manoel. *Princípios fundamentais do direito administrativo*. Rio de Janeiro, Forense, 1989, p. 278.

JEZE, Gaston. *Princípios generales del derecho administrativo*. Buenos Aires, Depalma, 1949, v. III, p. 25, tradução de Julio San Millán Almagro.

6 CAVALCANTI, Francisco. *Comentários ao Código de Proteção e Defesa do Consumidor*. Belo Horizonte, Livr. Del Rey Editora, 1991, pp. 23-30.

3. *Serviços públicos comerciais e industriais*

Como já exposto, o serviço público prestado pelo Estado, seus agentes ou concessionários devidamente autorizados, se manifesta por diversas formas. Existem os serviços públicos que são inerentes à própria função e natureza estatal, e que não podem ser delegados em nenhuma hipótese, sob pena de perda de sua soberania, tais como o serviço diplomático (art. 21, I, da Constituição Federal) ou os atos de defesa nacional (art. 21, II e III, da Constituição Federal). Esses serviços não trazem ao cidadão nenhum benefício de caráter particular, caracterizando-se pelo aspecto difuso e genérico de sua prestação, e sendo mantido através de receita tributária.

Essa forma de serviço público não pode ser controlada pelo Código de Proteção e Defesa do Consumidor, por não ostentar a particularidade necessária à definição de uma relação de consumo. Já se demonstrou que somente aqueles serviços públicos prestados individualmente ao usuário-consumidor poderão obter os benefícios protetores do Código. Mas também aqui não será todo e qualquer serviço público, considerado isoladamente o seu benefício⁷, que merecerá a eventual proteção codificada.

Por exemplo, o serviço de administração de Justiça e o de ensino escolar ou universitário são serviços públicos prestados individualmente, tendo os seus usuários geralmente como destinatários finais, mas que, na concepção normativa vigente, não é considerada como relação de consumo nos termos da Lei n.º 8.078/90, até mesmo pela característica intrínseca de gratuidade que normalmente preside a sua prestação. Também esses são serviços públicos executados e mantidos através de receita pública oriunda das fontes tributárias. E tais serviços podem, por conseguinte, funcionar com prejuízo financeiro⁸, sem que essa particularidade afete ou justifique qualquer alteração em seu desenvolvimento e prestação.

Os serviços públicos de que trata o Código de Proteção e Defesa do Consumidor serão somente aqueles denominados de comerciais e industriais, ou seja, aqueles cuja prestação importe em atividade produtiva secundária ou terciária, e cujo funcionamento é permitido graças à quitação de taxas pelo usuário-consumidor, ou mesmo, e mais frequentemente, por tarifas individualizadas que caracterizam cada vez mais a particularidade

⁷ JÉZE, Gaston. *Ob. cit.*, p. 5.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 2ª edição, São Paulo, Atlas, 1991, p. 81.

dessa prestação, tais como as de correios, transportes, fornecimento de água e energia elétrica.

Ocasional gratuidade no prestamento de qualquer desses serviços, ainda que não o descaracterize como serviço público comercial e industrial, afasta a aplicação das regras codificadas para o consumidor, visto que a remuneração individualizada pelo serviço é regra básica e definidora daquelas relações de consumo, conforme expressa definição do § 2.º do art. 3.º do Código de Proteção e Defesa do Consumidor.

Há, portanto, uma notória distinção entre os serviços públicos meramente administrativos⁹ que distinguem a essência da atuação do Estado em seus objetivos mais elementares, e aqueles serviços públicos comerciais e industriais, que são custeados por taxas, que é uma forma de tributo, e mais regularmente por tarifas ou preços públicos¹⁰, outra das incumbências próprias à atividade econômica da Administração Pública (art. 175, Único, III, da Constituição Federal).

No gerenciamento desses serviços públicos industriais e comerciais, a tarifa ou preço visa a um equilíbrio financeiro da empresa prestadora do serviço¹¹, seja estatal ou concessionária. Profecta doutrina já ensinava que os elementos necessários para a composição da tarifa pública e regular exigência são: a) os juros e a amortização do capital investido na empresa, seja esta de origem pública ou privada, através de ações e obrigações; b) as despesas de conservação e de renovação do material; c) os salários do pessoal, em sentido amplo; d) as despesas de compra de matérias-primas; e) os diversos gastos de exploração (aluguéis, seguros etc.); f) os impostos; e, g) o lucro normal desse fornecedor¹².

Como decorrência, a resultante indica que o serviço público comercial ou industrial exclui, a princípio, a gratuidade. E se porventura houver a presença desse elemento, na prestação do serviço, o que restará excluída é a possibilidade de aplicação do Código de Proteção e Defesa do Consumidor naquela relação jurídica, que, obrigatoriamente, deve ser onerosa. Ainda que destinatário final de qualquer serviço, não será considerado

9 CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Tratado de direito administrativo*. 4.ª ed., Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1990, v. II, p. 59.

10 LAROQUE, Pierre. *Les usagers des services publics industriels*. Paris, Sirey, 1933, p. 11.

11 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Ob. cit.*, p. 81.

12 JEZE, Gaston *opud* MIGUEL SEABRA FAGUNDES, *Revista de Direito Administrativo* nº 88, p. 230.

consumidor para os efeitos da legislação codificada aquele usuário, pessoa física ou jurídica, que receba o serviço gratuitamente. Deverá, pois, recorrer a outros textos legais que por acaso amparem aquela situação criada.

4. O princípio da continuidade do serviço público

A partir do momento em que o prestador de um serviço público coloca qualquer produto à disposição do usuário-consumidor, através de um contrato expresso ou tácito, surge para esse usuário-consumidor o direito à continuidade da prestação do serviço público instalado, vez que o Estado, por si, ou através de seus agentes ou concessionários, não pode mais furtar-se à obrigação-dever então contraída, qual seja, a de zelar pelo interesse público que, por ora, é a ininterruptibilidade daquela prestação¹³.

Em que pese tratar-se freqüentemente de um contrato de adesão — e, se configurada como relação de consumo, haverá que se adequar às determinações do art. 54 do Código —, ali se encontram presentes os elementos duradouros de qualquer tipo de contrato, seja público ou privado, que são o consentimento, o objetivo e a possibilidade jurídica do pacto avençado¹⁴. Especialmente nos contratos aqui tratados de prestação de serviços públicos industriais e comerciais, as condições geralmente impostas unilateralmente pelo Poder Público ou seus concessionários¹⁵ haverão que estar em estrita consonância com o disposto nos arts. 39 e 52 do Código de Proteção e Defesa do Consumidor que tratam, respectivamente, de práticas e cláusulas contratuais abusivas nas relações de consumo.

Além disso, o Código de Proteção e Defesa do Consumidor se dedica, no art. 22 e seu parágrafo único, à positivação daquele princípio da continuidade do serviço público. Ou seja, estabelece que os serviços públicos essenciais — e pode aqui aparentar não se restringir apenas aos serviços industriais e comerciais — não podem sofrer solução de continuidade em nenhuma hipótese, como já se entendia desde outrora em doutrina e jurisprudência¹⁶.

13 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Elementos de direito administrativo*. São Paulo, Rev. Tribunais, 1984, p. 18.

14 ESPINOLA, Eduardo. *Dos contratos nominados no direito civil brasileiro*. Rio de Janeiro, Gazeta Judiciária, 1953, p. 8.

15 MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*, 2ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1974, p. 333.

16 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 8ª ed., São Paulo, Rev. Tribunais, 1981, p. 311.

Devemos deixar claro que a intenção do Código de Proteção e Defesa do Consumidor é a de que, estando sendo prestado o serviço público essencial, o mesmo jamais poderá ser interrompido injustificada e unilateralmente pelo prestador, mesmo que tal possibilidade conste expressamente do contrato estabelecido entre as partes¹⁷. Tal obrigação estende-se ao concessionário ou permissionário na exploração do serviço público¹⁸, desde que caracterizada a indispensabilidade, e não importa se comercial, industrial ou não.

5. O princípio da continuidade dos serviços comerciais e industriais

Como espécie dos serviços públicos, os serviços comerciais e industriais também possuem como parâmetro orientador o princípio da continuidade em seu prestamento, desde que essencial e sempre que fruível individualmente pelo usuário-consumidor. E mais ainda, após a vigência do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, onde o referido princípio adquiriu o caráter de obrigatoriedade por parte do prestador do serviço público, posto que devidamente positivado, ao lado de princípios ora igualmente referendados, que são os de prestamento de serviços adequados, eficientes e seguros (art. 22, *caput*). Portanto, agora, mais que antes, aqueles princípios que compunham o corpo doutrinário que estudava a prestação do serviço público encontra abrigo normativo expresso que integra à lei, o que não ia além da fonte secundária do Direito, na forma de doutrina e seus princípios gerais.

O descumprimento ao disposto no *caput* do art. 22 do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, pelo prestador do serviço público comercial ou industrial, importa na possibilidade da utilização de medidas judiciais específicas consubstanciadas no art. 84, por exemplo. Ali o inadimplemento do serviço pelo Estado, empresas públicas ou concessionárias, além de assegurar a possibilidade do resultado prático equivalente, abre vias à indenização por perdas e danos, além de multa cominatória (art. 84, §§ 1.º e 2.º). Além do mais, faculta-se ao juiz da causa, se presente o *periculum in mora*, a concessão de medida liminar *ex-officio*, independente de ação cautelar própria (art. 84, § 3.º). Nesse particular,

17 VASCONCELOS E BENJAMIN, Antônio Herman. *Comentários ao Código de Proteção do Consumidor*. São Paulo, Saraiva, 1991, p. 110.

18 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Prestação...* Ob. cit., p. 48.

é a superação do princípio dispositivo, então, um dos mais caros delineadores da jus-processualística.

Portanto, meios para assegurar a adequação, eficiência, segurança e continuidade dos serviços públicos comerciais e industriais a serem prestados individualmente não só existem, como podem ser esgrimidos não apenas pelo consumidor diretamente interessado e afetado, como paralelamente pelo Ministério Público, os entes estatais, além das entidades públicas e privadas que se destinem à defesa dos direitos e interesses do consumidor (art. 82 e seus incisos).

Com efeito, o princípio da continuidade, em particular, para prevalecer efetivamente, tem sua origem em um contrato, geralmente de adesão, em que o prestador do serviço público comercial ou industrial, bem como o consumidor, assumem encargos e investem-se de direitos recíprocos. Portanto, se o prestador deve promover um serviço adequado, eficiente, seguro e, no tocante àqueles essenciais, contínuo, o consumidor, ao seu turno, deve o pagamento da tarifa pública estabelecida na forma própria e pertinente ao serviço prestado, além da obediência às demais regras regulamentares.

Recusando-se o usuário-consumidor, numa hipótese, ao pagamento da tarifa ou da taxa, cabe ao prestador negar-lhe o serviço por descumprimento da regra contratual pública¹⁹, além de dar vez à ação judicial para cobrança das importâncias. E essa recusa, por parte do prestador, em fornecer o serviço é lícita e não pode ser tomada como rompimento do princípio da continuidade, vez que o serviço encontra-se à disposição do usuário-consumidor, desde que satisfeito o contrato com o pagamento da tarifa em mora. Até porque, e reiteramos, o art. 22 do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, para se aplicar a essa hipótese, exige que o serviço a ser prestado seja oneroso, a teor do já exaustivamente referido § 2.º do art. 3.º.

Mediante remuneração, este é o texto legal de indubidosa interpretação. O serviço prestado, público ou privado, se não oneroso, foge às prescrições codificadas. Até porque a continuidade do prestamento de um serviço não implica, necessariamente, sua gratuidade. São duas situações distintas. Um aspecto, o da continuidade, refere-se à própria prestação em si, pois jamais poderá ser interrompido por ato da prestadora um serviço público essencial que esteja em atividade e que seu usuário

¹⁹ CAETANO, Marcelo. Ob. cit., p. 287.

cumpra regularmente com seus encargos. A gratuidade de um serviço refere, por outro lado, ao aspecto econômico da prestação: se mantido através de impostos, estamos em sede dos serviços genéricos; e para aqueles prestados individualizadamente, recolhem-se taxas ou tarifas. E, se ao acaso, gratuitos, a atividade será mantida por receita pública obtida através de qualquer gênero de tributo, inclusive, e até mesmo, aqueles mesmos impostos que dão cobertura aos serviços públicos genéricos.

E se, numa eventualidade, o serviço público essencial de natureza comercial ou industrial porventura não estiver sendo prestado de modo adequado, eficaz ou seguro, o pagamento da taxa ou tarifa que lhe é pertinente não poderá ser interrompido ao alvedrio do usuário-consumidor, ainda que seja sob o argumento de que, primeiramente, o prestador daquele serviço não está cumprindo com as suas obrigações. Ou seja, estaria o usuário-consumidor buscando a aplicação do *caput* do art. 1.092 do Código Civil, que prescreve que, nos contratos bilaterais, uma das partes que não esteja cumprindo os seus encargos, não se lhe permite, antes de satisfazê-los, exigir o implemento da obrigação alheia.

Ora, como já assentado acima e agora reafirmado, os meios ao alcance do usuário-consumidor são aqueles dos art. 81 e seguintes do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, próprios e suficientes à satisfação de seus direitos e prerrogativas, mesmo no trato com entes públicos. Sequer o juiz, com fundamento legal devido ao caso concreto, pode aplicar, em caso de serviços públicos industriais e comerciais, a *exceptio non adimpleti contractus* do art. 1.092 do Código Civil, apropriado apenas às relações privatísticas²⁰, e inadequado no trato jurídico em que participe o interesse público, mesmo que através de concessionárias ou permissionárias.

E ainda que se classifique como serviço essencial — e, por exemplo, o transporte público nos grandes centros urbanos o é — a remuneração é indispensável, uma vez que não se pode conceber que o usuário-consumidor desse serviço público comercial utilize-o gratuitamente e, depois, aguarde em sua residência a cabível ação judicial de cobrança da tarifa não quitada. Portanto, equivocada a vetusta doutrina²¹ que defendia esse posicionamento e recentes manifestações judiciais que tomam o princípio da continuidade pelo da gratuidade do serviço público, mesmo que indispensável a sua prestação. Pois, do contrário, nenhuma instituição da-

20 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Ob. cit., p. 82.

21 MEIRELLES, Hely Lopes. Ob. cit., p. 308.

que as prestadoras de serviço público sobreviveria à boa vontade do usuário em cumprir as suas obrigações, desde que este estivesse seguro de que, não obstante a falta de pagamento da tarifa, o serviço jamais viria a ser interrompido.

Portanto, uma vez que o usuário-consumidor se disponha a utilizar de determinado serviço público, mesmo aquele essencial, contrai com o prestador um contrato que será regido pelas diretrizes do direito público — e também o Código de Proteção e Defesa do Consumidor assim o define, vez que as suas normas são irrenunciáveis, inderrogáveis e inegociáveis, a propósito daquilo que determina o art. 1.º, quando estabelece aquelas regras como de ordem pública e de interesse social —, e essas regras prevalecem desde que, tal como lembrado, não importem em prática ou inclusão em contratos de relação de consumo de cláusulas abusivas, posto que vedadas pelos arts. 39 e 51, respectivamente.

Pacta sunt servanda é o princípio que também impera nas relações de consumo entre o prestador de serviço público e o usuário-consumidor, não obstante todas as vistas e revistas prescrições impostas pelo Código de Proteção e Defesa do Consumidor. Prevalecem, antes de mais nada, a vontade e o consentimento das partes contratantes no âmbito de suas respectivas autonomias, como penhor daquilo que foi contratado entre as partes, ainda que através de contrato de adesão com cláusulas preestabelecidas²².

6. Conclusões

Em apertada síntese, tivemos em meta demonstrar que, a partir da vigência do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990), a prestação de serviços públicos comerciais e industriais passou a obedecer efetivamente a novas orientações, em que pese a doutrina, desde antanho, acolhê-las na forma de princípios gerais do Direito Administrativo.

Em suma, podemos verificar que, com a vigência desse referido estatuto, a racionalização e a melhoria dos serviços públicos (art. 4.º, VII) passou a ser orientação e regra para o prestamento individualizado dos mesmos; sendo que num sentido mais amplo erigiu a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos *em geral*, como direito básico do

²² BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. Tarifa de água. In: *Revista de Direito Público* n.º 20, p. 377.

consumidor (art. 6.º, X), em que pese a maior parte desses serviços prestados não se enquadrar como verdadeira relação de consumo.

Relativamente aos serviços públicos essenciais, exsurge em norma expressa o princípio da continuidade de sua prestação (art. 22, *caput*), que não poderá ser interrompida unilateralmente pelo prestador sem justificado motivo de direito, amparado também em contrato, mesmo que de adesão pelo usuário-consumidor.

E, no outro pólo, esse usuário-consumidor, em verificando e de fato podendo constatar que o serviço público então prestado não preenche os requisitos de adequação, eficiência, segurança e continuidade, poderá aviar contra o respectivo prestador, qualquer que seja ele, os recursos propostos pelos arts. 81 e seguintes, do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, que, especialmente no art. 84, estabelece indenização por perdas e danos, além da possibilidade de concessão de medida liminar, sempre que pertinente à matéria em julgamento.

Já a simples recusa ao pagamento da taxa ou da tarifa pelo usuário-consumidor, dentro dos respectivos regulamentos, acarretará a interrupção do serviço prestado, sem que possa ser argüido validamente qualquer das regras deste Código — que exige a remuneração para que o serviço promovido possa ser subsumido às normas codificadas (art. 3.º, § 2.º) —, ou a *exceptio non adimpleti contractus* do art. 1.092 do Código Civil, próprio apenas às relações de direito privado.

Em arremate, é vedado por lei federal a prestação de serviços públicos gratuitos, estabelecida posteriormente à promulgação do Código de Proteção e Defesa do Consumidor e que repetia anterior legislação datada de 1952. São, respectivamente, os arts. 4.º da vigente Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que estabelece o regime jurídico único para os servidores públicos, e da revogada Lei n.º 1.711, de 28 de outubro de 1952 — o então denominado Estatuto do Funcionário Público —, que sempre obstaram à prestação gratuita de serviço público.

Essa derradeira lembrança se presta mais como referencial daquilo que já se encontra evidente pelo estudo sistemático das prescrições contidas no Código de Proteção e Defesa do Consumidor, e nos princípios que regem os contratos firmados por entes públicos ou seus concessionários, e daqueles que ainda orientam a prestação de todo e qualquer serviço público, especialmente os essenciais e aqueles prestados individualmente.