

## DISTINÇÃO ENTRE USUÁRIO DE SERVIÇO PÚBLICO E CONSUMIDOR

ANTÔNIO CARLOS CINTRA DO AMARAL

1. Diferentemente da situação de consumo, a relação contratual entre concessionária e usuário, mediante a qual uma parte se obriga a prestar um serviço, recebendo em pagamento um preço público (tarifa), tem como pressuposto uma outra, entre a concessionária e o poder concedente. Em situações semelhantes a essa, a doutrina civilista italiana aponta a existência de dois contratos *coligados*, um, *principal*, o outro, *acessório*.

2. Por força do contrato *principal* — o de concessão —, a concessionária se obriga a prestar, ao usuário, “*serviço adequado*”, definido pela Lei 8.987/95 (art. 6º) como “*o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas*”. Na hipótese de descumprimento do contrato de concessão, a concessionária está sujeita, conforme o caso: *a*) à aplicação de penalidades regulamentares e contratuais, inclusive multas; *b*) à intervenção na prestação de serviços; *c*) à extinção da concessão (caducidade).

3. A relação jurídica entre concessionária e usuário não pode ser equiparada à existente entre duas pessoas privadas, que atuam na defesa de seus interesses específicos. A prestação de “*serviço adequado*”, embora delegada à concessionária, continua na titularidade e sob a responsabilidade do poder concedente. Perante a relação de consumo, diversamente, o Poder Público atua como “*protetor*” da parte considerada hipossuficiente, que, em regra, é o consumidor.

4. O tratamento dado ao usuário de serviço público pela Constituição e pela lei é diverso do dispensado ao consumidor. A Constituição chega mesmo a tratar dos dois assuntos em dispositivos diferentes: a concessão, no art. 175; a proteção ao consumidor, nos arts. 5º, inciso XXXII, e 170, inciso V.

5. Vale notar, ainda, que o art. 27 da Emenda Constitucional nº 19/98 determinou que o Congresso Nacional deverá elaborar “*lei de defesa do usuário de serviços públicos*”. Isso equivale ao reconhecimento implícito de que essa defesa é juridicamente diversa da “*defesa do consumidor*”, já regulada pela Lei 8.078/90. Salienta-se

que essa lei deveria ter sido elaborada pelo Congresso Nacional no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a partir de junho de 1998.

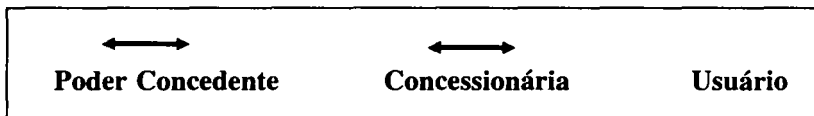
6. Há vários projetos de lei tramitando no Congresso Nacional. Alguns determinam, equivocadamente, a aplicação subsidiária das normas da Lei 8.078 à defesa do usuário de serviço público. Isso servirá para perpetuar a confusão atual entre as duas relações jurídicas, a de serviço público e a de consumo. Cabe ao agora um outro código, diferente daquele, qual seja, o Código Defesa do Usuário de Serviço Público.

7. A defesa, pelo Poder Público, do usuário de serviço público é mais relevante do que a defesa do consumidor. O pressuposto básico do instituto da concessão de serviço público no Direito brasileiro é a prestação de “*serviço adequado*”. O princípio da *indisponibilidade do interesse público*, a que se refere *Celso Antônio Bandeira de Mello* em diversos escritos, impede que o poder concedente concorde com qualquer solução que prejudique essa prestação, por mínimo que seja o prejuízo, o que não ocorre na relação de consumo, em que os interesses envolvidos são *privados*.

8. A defesa do usuário de serviço público não é atribuição do PROCON, e sim da respectiva agência reguladora, cujo desafio atual é organizar-se adequadamente para isso. Como a lei prevista no art. 27 da Emenda Constitucional nº 19 até hoje não foi aprovada pelo Congresso Nacional, o usuário de serviço público tem tido sua defesa calcada em uma lei (Lei 8.078) que claramente não se aplica à relação de *serviço público*, e sim à de *consumo*, conceitualmente diversa daquela.

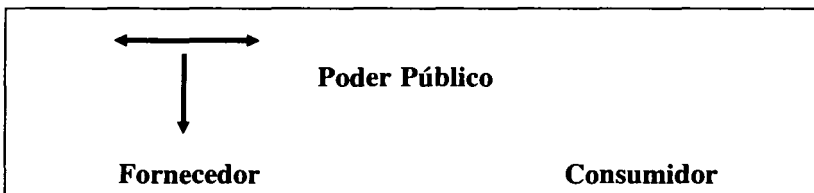
9. Essa distinção conceitual pode ser graficamente exposta nos seguintes termos:

A) *Relação de serviço público*



A concessionária é *obrigada* a prestar o serviço cujo *exercício* lhe foi atribuído, mas o poder concedente continua com o *dever* constitucional de prestá-lo, embora escolha a opção de fazê-lo indiretamente sob regime de concessão, como lhe é autorizado pelo art. 175 da Constituição. O inadimplemento pela concessionária gera sua *responsabilidade* perante o usuário, mas também *responsável* é, solidariamente, o poder concedente.

B) *Relação de consumo*

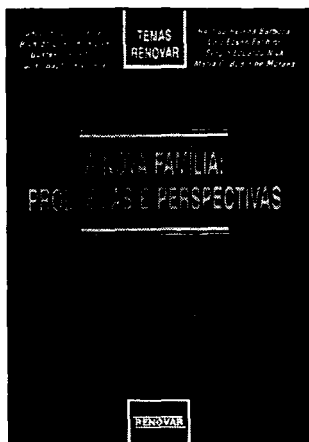


O fornecedor é *obrigado* a prestar o serviço ao consumidor. O poder Público tem o *dever* de regular a relação contratual entre eles, protegendo a parte considerada mais fraca. O inadimplemento pelo fornecedor gera sua *responsabilidade* perante o consumidor. O Poder Público *não é responsável* pelo cumprimento das obrigações pelo fornecedor.

Concluindo: como recorda o jurista argentino *Héctor Escola*, “*diz-se, com razão, que o grau de desenvolvimento e progresso de um país se mede pelo grau de organização e prestação de seus serviços públicos e a satisfação com que os usuários os utilizam*”. A prestação de “*serviços adequados*” — e o respectivo controle por agências reguladoras fortes e independentes — é fundamental. E quanto a isso tive oportunidade de escrever, em meu “*Concessão de Serviço ‘serviço adequado’ depende da consciência, pela concessionária, da função social a ela atribuída, da capacidade de gestão, pela Administração, e da organização dos respectivos usuários*”.

# A Nova Família: Problemas e Perspectivas

Organizador: *Vicente Barretto*



A reunião de textos sobre a “nova família”, especialmente escritos por seus autores para a *Coleção Temas Renovar*, pretende trazer para a literatura jurídica brasileira novos métodos para a análise do fenômeno jurídico. Escolheu-se propositadamente um fato social — as novas formas de relações familiares —, que tem suscitado acalorados debates tanto entre juristas, como na opinião pública de uma forma geral, e que representa uma radical transformação no modelo de família, estabelecido no direito civil clássico.

Ref. 0146  
Form. 14x21

Brochura  
1997

198 págs.

## A Origem do Direito de Solidariedade

*José Fernando de Castro Farias*

Este livro aborda temas centrais: a revolta contra o formalismo jurídico, direito e justiça, direito e experiência, os mecanismos jurídicos de gestão do social, o discurso solidarista, o paradigma da solidariedade e o solidarismo jurídico. Os enunciados do direito de solidariedade fazem parte de uma mesma formação discursiva, baseando-se em mecanismos comuns, cuja investigação passa por um estudo da História das Idéias Jurídicas, e, mais precisamente, por uma abordagem arqueológica do direito que remonta à Europa do fim do século XIX e do início do século XX.

Ref. 0166  
Form. 14x21

Brochura  
1998

307 págs.

