

## **COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR**

### **PROJETO DE LEI Nº 4.176, DE 2008 (Apos os PL´s nº 4.356, de 2008, nº 4.942, de 2009, nº 5.388, de 2009, nº 5.530, de 2009)**

Acrescenta dispositivos à Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, para vedar a interrupção da prestação de serviços públicos por inadimplemento de obrigações quando se tratar de usuário economicamente hipossuficiente.

**Autor:** Deputado VINICIUS CARVALHO

**Relator:** Deputado FELIPE BORNIER

## **I - RELATÓRIO**

O Projeto de Lei nº 4.176, de 2008, do Deputado Vinicius Carvalho, acrescenta dispositivos à Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências, para vedar a interrupção da prestação de serviços públicos por inadimplemento de obrigações quando se tratar de usuário economicamente hipossuficiente.

Define usuário economicamente hipossuficiente aquele cuja renda mensal familiar for igual ou inferior a três salários mínimos, devendo esta condição ser comprovada nos termos do respectivo poder concedente.

Salienta o autor em sua justificação, que o projeto não pretende conceder anistia ou isenção no pagamento pelos serviços públicos, mas apenas impede a simples interrupção imediata do serviço por inadimplência, obrigando a concessionária a utilizar os meios cabíveis de cobrança facultados pela legislação vigente.

Apenso, o Projeto de Lei nº 4.356, de 2008, também do Deputado Vinicius Carvalho, proíbe a interrupção dos serviços de energia elétrica e água por motivo de inadimplência, determinando que a interrupção destes serviços somente possa acontecer por ordem judicial.

O Projeto de Lei nº 4.942, de 2009, do Deputado Eduardo da Fonte, também apenso, propõe alterar a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências; a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, que institui a Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, disciplina o regime das concessões de serviços públicos de energia elétrica e dá outras providências; e a Lei nº 11.445, de 15 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, altera outras leis e dá outras providências. As alterações das leis supracitadas têm por objetivo exigir sentença judicial para a interrupção de serviços públicos em virtude de inadimplência do usuário.

O Projeto de Lei nº 5.388, de 2009, do Deputado Jovair Arantes, apenso, determina a obrigatoriedade de aviso prévio de cento e vinte dias para a interrupção dos serviços de telefonia, fornecimento de água e luz por inadimplemento do usuário e a proibição de corte, por qualquer motivo, quando o consumidor do serviço for prestador de serviço público ou essencial à população.

Também apenso, o Projeto de Lei nº 5.530, de 2009, do Deputado José Carlos Vieira, propõe alterar a Lei nº 8.987, de 1995, para que o fornecimento dos serviços seja ligado a pessoa que o solicitou e não ao imóvel onde o serviço foi instalado, pois ocorre que um usuário inadimplente abandona um imóvel e o novo usuário termina por arcar com as dívidas vencidas para poder ligar os mesmos serviços.

É o relatório e cabe-nos, nesta Comissão de Defesa do Consumidor, analisar a questão no que tange a defesa e proteção do consumidor e ao equilíbrio nas relações de consumo.

## II - VOTO DO RELATOR

O tema dos projetos de lei em relato, principal e apensos, merece toda nossa atenção por dois motivos cruciais: primeiro por tratar do fornecimento de serviços públicos essenciais e segundo por buscar resolver questão polêmica de difícil solução que é o corte no fornecimento destes serviços por inadimplência do usuário-consumidor.

Os serviços públicos de fornecimento de água e luz são considerados serviços públicos impróprios ou *uti singuli*, isto é, aqueles prestados pelo Estado, diretamente ou por intermédio de concessionárias, sendo possível a individualização de seu uso e são remunerados por tarifa ou preço público. A importância desta classificação, em contraste com os serviços públicos próprios ou *uti universi*, está no fato de que somente os serviços públicos impróprios estão sujeitos às normas de proteção e defesa do consumidor, segundo a doutrina e a jurisprudência mais atuais e majoritárias em nosso país.

Nesta mesma linha de pensamento, observamos que usuário de serviço público é um gênero e consumidor, em relação ao serviço público, uma espécie, ou seja, nem todo usuário de serviço público poderá ser considerado consumidor. Então, usuário-consumidor é aquele que utiliza os serviços públicos impróprios, pois que são destinatários finais econômicos da prestação do serviço público.

Estabelecido de forma sumária a classificação do usuário dos serviços públicos de fornecimento de água e luz como consumidor, pode-se seguir adiante e analisar a relação jurídica formada como uma relação de consumo e utilizar tanto a normas objetivas de proteção ao consumidor, especialmente as referências constitucionais e o próprio Código de Defesa do Consumidor – CDC, quanto à idéia geral de proteção ao consumidor pelo seu aspecto inerente de vulnerabilidade.

A primeira questão que surge na análise das proposições em comento é o fato de o CDC determinar, em seu art. 22, que os serviços públicos prestados, na espécie acima mencionada, devem ser contínuos, mas em nenhum momento o CDC determina que esta continuidade deva ser garantida na falta da remuneração específica do serviço que, aliás, é uma das condições para que o serviço público seja considerado *uti singuli* e, portanto, protegido pelas disposições do próprio CDC.

A jurisprudência, em especial a do Superior Tribunal de Justiça – STJ, que inicialmente guardava posição no sentido de que não se poderia interromper o fornecimento nos casos de inadimplência, modificou-se, sendo o entendimento mais recente o que aponta que o dever de continuidade estabelecido no art. 22 do CDC não contempla a hipótese de inadimplemento, ressalvada a situação em que sobre o débito houver litígio judicial. A esse respeito vide REsp 363.943-MG, que possui a seguinte ementa:

*“Administrativo. Energia Elétrica. Corte. Falta de pagamento. É lícito à concessionária interromper o fornecimento de energia elétrica, se, após aviso prévio, o consumidor de energia elétrica permanecer inadimplente no pagamento da respectiva conta (Lei 8.987/95, art 6º, § 3º, II).”*

Acreditamos que não cabe aqui reproduzir os julgados, apenas desejamos deixar claramente registrado que a orientação jurisprudencial atual do STJ é no sentido da possibilidade de corte no fornecimento do serviço público quando ocorrer inadimplemento, desde que previamente avisado o usuário-consumidor e que o débito não esteja em litígio judicial.

A importância do que acabamos de frisar em relação ao STJ é o fato de que propostas que remetam à decisão de permitir ou não a interrupção dos serviços públicos em comento ao arbítrio judicial já têm solução firmada: como regra geral será permitida a interrupção, pois este é o entendimento na instância superior.

Dito isto, pretendemos afastar a solução simplificadora de remeter toda a decisão para o arbítrio judicial, como proposta nos projetos de lei apensos, e buscar uma alternativa de solução legislativa que norteie a relação jurídica de prestação dos serviços públicos de fornecimento de água e luz em geral, deixando para o Judiciário as decisões decorrentes de casos excepcionais não contemplados na regra geral.

Nosso esforço não é por descrença na capacidade de nossos magistrados, mas na intenção de oferecer norma clara e específica que produza a maior segurança jurídica possível independentemente de manifestação judicial. Ao mesmo tempo, sabemos do grande acúmulo de processos em todos os níveis do Poder Judiciário em nosso país. Assim, devemos nos esforçar para criar soluções que, na medida do possível, não

umentem as demandas judiciais, coisa que certamente aconteceria aprovando-se uma lei que determine a necessidade de ordem judicial para o encerramento de um contrato de prestação de serviço, mesmo que de um serviço público essencial como qualquer dos aqui discutidos.

A solução do problema, acreditamos, passa, inicialmente, por uma reflexão sobre a importância e necessidade dos serviços públicos de fornecimento de água e luz para toda e qualquer família brasileira e, também, sobre o equilíbrio econômico necessário à relação jurídica de consumo existente, sobretudo quando o serviço é prestado por empresa privada sob o regime de concessão. A tarefa não é fácil, mas vamos nos esforçar para encontrar um caminho que possa atender a necessidade do usuário-consumidor em dificuldade e, ao mesmo tempo, seja uma solução econômica e financeiramente viável tanto para as concessionárias quanto para o Estado, representando o interesse de toda a coletividade.

Inicialmente, vamos relacionar as partes envolvidas nesta questão, para, em seguida, tentar encontrar uma solução que equilibre tanto quanto possível o interesse de cada uma das partes envolvidas, vejamos:

1. o consumidor inadimplente, desde que de boa-fé, isto é, aquele que se encontra numa situação involuntária de inadimplência;
2. o consumidor adimplente, pois poderá ser quem pagará a conta daqueles que não podem fazê-lo;
3. a concessionária do serviço público que, apesar da concessão, é empresa privada e visa o lucro justo e legal previsto no sistema econômico por nós adotado;
4. e, finalmente, o Estado, representando toda a coletividade e que tem obrigações constitucionais claras e objetivas com todos os demais elementos acima mencionados.

Os fornecimentos de água e luz, abstraindo-se os serviços públicos próprios, tais como, por exemplo, saúde e segurança, podem ser considerados os mais vitais para qualquer cidadão. Se tivesse que haver

uma prioridade, a água seria ainda mais essencial que a luz. Aliás, a saúde está diretamente ligada a um bom abastecimento de água e, também, a energia elétrica, com a qual se pode manter, por exemplo, um aparelho refrigerador, tão importante na conservação dos alimentos consumidos em nosso dia-a-dia.

Alguns falam também da telefonia pelo estágio atual da vida moderna, mas, até mesmo para não se confundir e misturar as coisas e tornar as propostas mais complexas e difíceis de aprovar, NÃO vamos incluir o serviço de telefonia juntamente com os serviços de água e luz, até porque, se alguém não tem telefone em casa pode sair e utilizar um “orelhão”. No entanto, se não tiver água NÃO se pode ir a uma praça pública tomar banho ou beber água potável, nem encontrar uma tomada em um poste de luz para ligar sua geladeira.

Outrossim, falar que o Estado, em respeito à ordem constitucional, deveria se preocupar com a dignidade da pessoa humana e em construir uma sociedade livre, justa e, sobretudo, solidária é um discurso muito bonito que está escrito com todas as letras em nossa Carta Magna e tem sido cantado em verso e prosa em todos os níveis do poder e servido de argumento para juristas e sociólogos escreverem peças inspiradas. No entanto, no campo das ações práticas não temos visto muito acontecer.

Estamos aqui discutindo a possibilidade de se dar continuidade no fornecimento de água e luz para aqueles que involuntariamente não puderem pagar pelo serviço, mas não podemos esquecer, pelo menos de mencionar, os milhares de brasileiros que “nem sabem” o que é ter luz elétrica em casa e que andam quilômetros para conseguir um balde de água. Não queremos desviar o assunto, pois achamos que se não se pode resolver todos os problemas de uma vez, vamos ao menos agir naquilo que nos é possível. Somente citamos o fato do descaso para com aqueles brasileiros mais desamparados para lembrar quão distante o Estado está de muitos problemas que afligem nossa população. Porém, acreditamos que, onde já existe o fornecimento de água e luz, pode sim o Estado atuar no sentido de propiciar auxílio no fornecimento destes serviços essenciais ao menos para as famílias de baixa renda.

As concessionárias têm seu objetivo justo de lucro, mas também o dever de colaborar com a coletividade até mesmo por deterem uma concessão. Assim não se pode simplesmente transferir a conta da inadimplência ou do subsídio dos mais necessitados para uma empresa privada. No entanto, elas também podem dar uma cota de auxílio nesta questão. Em relação às concessionárias, a primeira coisa que devemos fazer é fiscalizar para que elas cumpram as metas sociais de seus contratos e bem atendam a coletividade, coisa que muitas vezes não acontece. Esperar que as agências reguladoras façam este papel é, pelo menos na realidade atual, uma utopia, pois o que temos visto acontecer é as agências buscarem antes a proteção das empresas concessionárias em vez dos direitos do consumidor. É lamentável, mas é a verdade; não é preciso pensar nem discutir, basta que se analisem os fatos cristalizados nas ações práticas das agências reguladoras.

O consumidor adimplente, que está em dia com suas obrigações, que paga seus impostos, não pode ser penalizado e pagar um novo imposto, mesmo que de forma indireta, pelo aumento das tarifas médias na intenção de subsidiar o fornecimento para aqueles que não podem pagar, seja momentaneamente, no caso dos desempregados, seja permanentemente no caso dos consumidores de baixa renda.

Como podemos observar, o problema existente é real e de difícil solução prática. Não adianta elaborarmos uma norma bonita, pomposa, mas que não vai funcionar ou não vai resolver o problema de fato. Por isso, apesar de querermos sempre proteger os mais fracos, na prática devemos pensar no equilíbrio necessário, considerando os diversos interesses existentes, para que possamos aprovar uma norma coerente e que possa ser levada a efeito da melhor forma possível. Isto significa muito trabalho de nossa parte e a colaboração de todos para que melhores idéias surjam e o trabalho final seja realmente aplicável.

Ante o exposto até o momento e parando com o triste relato da realidade, vamos pensar em uma proposta que seja a mais sensata, equilibrada, real e possível, e que possa contar com a participação em certo aspecto de todos os envolvidos. Nossa proposta, que pode e deve ser aprimorada com a participação dos nobres parlamentares desta Casa, está exposta no Substitutivo que oferecemos em anexo a este relatório.

A proposta mencionada atua em duas frentes distintas para resolver a questão do fornecimento de água e luz nos casos de inadimplência. A primeira propõe uma cota subsidiada para os consumidores de baixa renda; a segunda propõe espaço de tempo maior para o corte no fornecimento dos consumidores que em algum momento se vejam impedidos de cumprir com suas obrigações.

Finalmente, achamos mais positivo a elaboração de novo diploma legal que trate exclusivamente dos serviços públicos de fornecimento de água e luz do que somente a modificação de outras leis, inclusive o próprio CDC, pois que tratam ora sobre serviços públicos em geral, ora sobre serviços públicos em regime de concessão, mas não individualizam os dois serviços supracitados que identificamos como realmente essenciais a uma vida humana digna e que têm peculiaridades próprias. Assim, no Substitutivo propomos alguma alteração nas demais leis que tratam do assunto apenas no sentido de ressalvar a validade primeira do que aqui dispomos para o caso particular de que trata o novo dispositivo legal.

Ante o exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 4.176 de 2008 e seus apensos, na forma do Substitutivo anexo.

Sala da Comissão, em                      de                      de 2009.

Deputado FELIPE BORNIER  
Relator

## COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

### **SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 4.176, DE 2008 (Apos os PL´s nº 4.356, de 2008, nº 4.942, de 2009, nº 5.388, de 2009, nº 5.530, de 2009)**

Estabelece normas para a interrupção da prestação dos serviços públicos de fornecimento de água potável e energia elétrica e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas para a interrupção da prestação dos serviços públicos de fornecimento de água potável e energia elétrica.

Art. 2º As normas estabelecidas por esta Lei são de ordem pública e interesse social, nos termos dos arts. 1º, incisos II e III, 3º, inciso I, 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, e 175, parágrafo único, inciso II, da Constituição Federal.

Art. 3º Os serviços públicos de fornecimento de água potável e energia elétrica não poderão ser interrompidos por motivo de inadimplência nos casos e condições estabelecidos nesta Lei.

Art. 4º São condições gerais para o impedimento da interrupção dos serviços públicos de fornecimento de água potável e energia elétrica:

I – a instalação do serviço em unidade residencial;

II – a manutenção de cota mínima de fornecimento do serviço para usuários de baixa renda;

III – a vedação da interrupção do serviço **para usuário** e para locais de serviços públicos essenciais a população, sem prévia ordem judicial.

Art. 5º O Poder Executivo regulamentará esta lei dispondo, especialmente, sobre:

I – os critérios para caracterização de usuário de baixa renda;

II – os quantitativos mínimos de fornecimento dos serviços públicos de água potável e energia elétrica para os usuários de baixa renda, independentemente de qualquer contraprestação destas cotas mínimas de serviço prestado;

III – a forma de compensação, pela União, para as concessionárias da cota mínima de serviço prestado sem contraprestação para os casos mencionados nos incisos anteriores;

IV – as penalidade específicas para os casos de descumprimento do disposto nesta Lei, sem prejuízo das dispostas na Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990 e outras já dispostas na legislação específica quanto à concessão de serviços públicos.

Art. 7º O inciso II do § 3º do art. 6º da Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 6º .....

§ 3º .....

II – por inadimplência do usuário, considerado o interesse da coletividade e o disposto na legislação em vigor sobre o funcionamento e interrupção do serviço.” (NR)

Art. 8º O inciso V do art. 40 da Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 40 .....

V – inadimplemento do usuário do serviço de abastecimento de água do pagamento das tarifas, após ter sido formalmente

notificado, considerando interesse da coletividade e o disposto na legislação em vigor sobre o funcionamento e interrupção do serviço.” (NR)

Art. 9º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em                    de                    de 2009.

Deputado FELIPE BORNIER  
Relator

2009\_13066