

# COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

## PROJETO DE LEI Nº 353, DE 2020

Apensado: PL nº 3.222/2021

Altera o Código de Defesa do Consumidor, estabelecendo prazo para reparação ao consumidor de danos causados pelo descumprimento de obrigações por parte de empresas que prestam serviços públicos.

**Autor:** Deputado CHARLES FERNANDES

**Relatora:** Deputada FLÁVIA MORAIS

### I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 353, de 2020, altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), estabelecendo prazo para reparação ao consumidor de danos causados pelo descumprimento de obrigações por parte de empresas que prestam serviços públicos.

Foi distribuído às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público - CTASP; Defesa do Consumidor - CDC e Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, sujeito à apreciação conclusiva pelas Comissões, em regime ordinário de tramitação.

Ao PL nº 353, de 2020, tramita apensado o PL nº 3.222, de 2021, que acrescenta parágrafo único ao art. 4º da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 (Código de Defesa do Usuário dos Serviços Públicos), para obrigar a administração direta e indireta e prestadores de serviços públicos a reparar em até 15 dias os danos causados a usuário.

No dia 24/3/2021, fui designada Relatora das proposições na CTASP.



Encerrado o prazo de 5 sessões para apresentação de emendas aos projetos (de 25/3/2021 a 13/4/2021), nenhuma foi apresentada.

## II - VOTO DA RELATORA

A Constituição Federal estabeleceu diretrizes de conduta de pessoas jurídicas voltadas à prestação de serviços públicos, incluindo a obrigatoriedade de ressarcimento de danos causados pela prestação inadequada desses serviços:

Art. 37 .....  
(...) § 6º As pessoas jurídicas de direito público e **as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros**, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Os serviços públicos de fornecimento de água, energia elétrica, telefonia, gás canalizado *etc.* são classificados como serviços *uti singuli*<sup>1</sup>, de modo que, na visão do Superior Tribunal de Justiça,<sup>2</sup> é plenamente possível a aplicação do CDC aos seus usuários, ao menos naquilo em que não colidir com a legislação específica.

1 Serviços *uti singuli* são aqueles de fruição individual, divisíveis, para os quais pode-se identificar facilmente um usuário, dada a divisibilidade da prestação. É o caso, por exemplo, do serviço de transporte público, água encanada, energia elétrica.

2 “ADMINISTRATIVO – SERVIÇO PÚBLICO – CONCEDIDO – ENERGIA ELÉTRICA – INADIMPLÊNCIA. 1. Os serviços públicos podem ser próprios e gerais, sem possibilidade de identificação dos destinatários. São financiados pelos tributos e prestados pelo próprio Estado, tais como segurança pública, saúde, educação, etc. Podem ser também impróprios e individuais, com destinatários determinados ou determináveis. Neste caso, têm uso específico e mensurável, tais como os serviços de telefone, água e energia elétrica. 2. Os serviços públicos impróprios podem ser prestados por órgãos da administração pública indireta ou, modernamente, por delegação, como previsto na CF (art. 175). São regulados pela Lei 8.987/95, que dispõe sobre a concessão e permissão dos serviços públicos. 3. **Os serviços prestados por concessionárias são remunerados por tarifa, sendo facultativa a sua utilização, que é regida pelo CDC**, o que a diferencia da taxa, esta, remuneração do serviço público próprio. 4. Os serviços públicos essenciais, remunerados por tarifa, porque prestados por concessionárias do serviço, podem sofrer interrupção quando há inadimplência, como previsto no art. 6º, § 3º, II, da Lei 8.987/95. Exige-se, entretanto, que a interrupção seja antecedida por aviso, existindo na Lei 9.427/97, que criou a ANEEL, idêntica previsão. 5. A continuidade do serviço, sem o efetivo pagamento, quebra o princípio da igualdade das partes e ocasiona o enriquecimento sem causa, repudiado pelo Direito (arts. 42 e 71 do CDC, em interpretação conjunta).” (REsp 840.864/SP, Rel. Min. ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/04/2007, DJ 30/04/2007).



Aliás, a incidência do CDC, nesses casos, franqueia a possibilidade de inversão do ônus da prova (art. 6º, VIII, CDC), a restituição em dobro de valores cobrados de má-fé pela concessionária (art. 42, parágrafo único, CDC), impede a exposição do consumidor inadimplente a ridículo ou a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça (art. 42, *caput*, CDC).

Nesse ambiente que favorece o consumidor, a parte mais vulnerável da relação de consumo, é muito bem-vindo o Projeto de Lei nº 353, de 2020, pois fixa prazo de 15 dias para que os órgãos e entidades mencionados no art. 22, *caput*, do CDC, reparem eventuais danos que causem aos consumidores.

Todavia, um ponto que merece ressalva é a parte final da redação sugerida ao parágrafo único do art. 22, CDC: “(...) sem ter a obrigação da nota fiscal do equipamento.” Essa disposição poderia funcionar como desestímulo a que os usuários pedissem a nota fiscal por serviços prestados, indo de encontro aos dizeres da Lei nº 8.846, de 21 de janeiro de 1994, que torna obrigatória a emissão do documento.

Isso nos leva a propor a supressão dessa locução, na forma do Substitutivo abaixo minutado.

Outro ponto a merecer reflexão é a exiguidade do prazo de 15 dias, pois ele não se aplica somente às concessionárias de serviço público, mas às próprias entidades de direito público.<sup>3</sup> Sabemos que as sociedades de economia mista e as empresas públicas possuem regime jurídico híbrido, que derroga várias normas de direito público, o que não ocorre com uma autarquia, por exemplo, integralmente submetida às amarras do direito público.

Dito de outro modo, a agilidade que a Caixa Econômica Federal tem para honrar com prestações oriundas de condutas dolosas ou culposas que tenha praticado em prejuízo de outrem não pode ser esperada do

3 Lei 13460/2017:

“Art. 1º.....  
 § 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.”

CDC:

Art. 22, *caput*:

“Art. 22. **Os órgãos públicos, por si** ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.”



INSS, por exemplo, que tem de cumprir a Lei nº 4.320/1964 e as normas do art. 100 da Constituição Federal na sua contabilidade.

Mas esse é um tema de competência das demais Comissões que serão ouvidas.

Por ora, ousamos, no Substitutivo, estender o prazo de 15 para 30 dias, em observância à razoabilidade e à sua efetividade.

Quanto ao PL nº 3.222, de 2021, que tramita apensado ao PL nº 353, de 2020, também goza de nossa simpatia, por sua similitude com este.

O PL nº 3.222, de 2021, pretende inserir um parágrafo único no art. 4º da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017 (Código de Defesa dos Usuários do Serviço Público), que regulamenta o inciso I do § 3º do art. 37 da Constituição Federal<sup>4</sup>. Embora esta norma legal estabeleça que os serviços públicos e o atendimento do usuário sejam realizados de forma adequada, observados os princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia, não foi estabelecido prazo para o ressarcimento do usuário, caso a prestação do serviço lhe cause danos.

A exemplo do PL principal, o PL 3.222, de 2021, fixa o prazo de 15 dias para a reparação dos danos.

A responsabilidade patrimonial extracontratual do Estado é caracterizada pela reparação econômica pelos danos sofridos por terceiros por comportamentos unilaterais, lícitos ou não, comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, advindos do Estado.

Em que pesem alguns dissensos doutrinários e jurisprudenciais, o art. 1º, § 2º, II, da Lei 13.460, de 2017, ao prescrever que “a aplicação desta Lei não afasta a necessidade de cumprimento do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, quando caracterizada relação de consumo”, veio a cancelar a aplicabilidade do CDC aos usuários de serviços

4 CF/88:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I - as 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;



públicos quando configurada relação de consumo, posição já defendida pelo Superior Tribunal de Justiça.

A “ponte” entre o Código de Defesa dos Usuários do Serviço Público e o CDC é possível se adotarmos a teoria do diálogo das fontes<sup>5</sup>, que, a fim de salvaguardar os interesses do lado hipossuficiente numa relação jurídica, admite a complementação de uma norma por outra, que lhe tenha afinidade.

Ao fim e ao cabo, ambos os projetos de lei buscam, por via oblíqua, melhorar a qualidade dos serviços públicos.

Sob esses fundamentos, somos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 353, de 2020, e do Projeto de Lei nº 3.222, de 2021, na forma do Substitutivo em anexo.

Sala da Comissão, em            de novembro de 2022.

**Deputada FLÁVIA MORAIS**

Relatora

5 A *teoria do diálogo das fontes* foi idealizada na Alemanha pelo jurista Erik Jayme, professor da Universidade de Helderberg e trazida ao Brasil por Claudia Lima Marques, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. A teoria surge para fomentar a ideia de que **o Direito deve ser interpretado como um todo de forma sistemática e coordenada**. Segundo a teoria, **uma norma jurídica não excluiria a aplicação da outra, mas se complementariam**. O STJ tem reconhecido a aplicação do diálogo das fontes ao CDC, somando diversos diplomas normativos ao microssistema do CDC, sempre em benefício da tutela especial do consumidor (STJ, REsp. 103.7759, Rel. Min. Nancy Andrighi, 3º T., DJ 05/03/2010) Vide: <https://www.migalhas.com.br/depeso/171735/da-teoria-do-dialogo-das-fontes>. Acesso em 14/12/2021.



## COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO

### SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 353, DE 2020

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, para fixar prazo para reparação, aos usuários e consumidores, por danos causados pelas pessoas jurídicas de direito público e de direito privado prestadoras de serviços públicos.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 22 .....

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados no prazo de até 30 (trinta) dias após a apresentação pelo consumidor de documentação comprobatória do dano ocorrido.” (NR)

Art. 2º A Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 4º.....

Parágrafo único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, do disposto no *caput*, serão os órgãos, entidades e prestadores de serviços públicos obrigados a reparar os danos causados, no prazo de até 30 (trinta) dias após a apresentação



pelo usuário de documentação comprobatória do dano ocorrido.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em            de novembro de 2022.

**Deputada FLÁVIA MORAIS**  
Relatora

