

FERNANDA MARINELA

MANUAL
DE **DIREITO**

ADMINISTRATIVO *volume
único*

20^a
edição

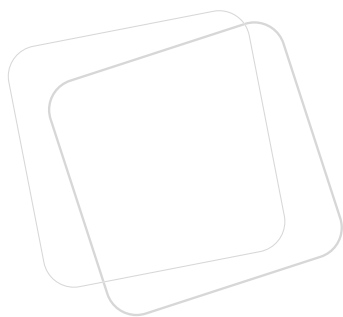
revista
atualizada
ampliada

2026



EDITORA
*Jus***PODIVM**

www.editorajuspodivm.com.br



SERVIÇOS PÚBLICOS

1. CONCEITO E ELEMENTOS DEFINIDORES

Definir serviço público não é uma tarefa muito simples. Trata-se de um **conceito** que sofreu inúmeras mudanças com a evolução do tempo, tendo ocorrido tais transformações de acordo com as necessidades sociais, em dado momento histórico e em certo espaço físico. Sendo assim, como a noção de serviço não permanece estática, o Estado, por meio da Constituição ou lei, escolhe quais as atividades que são consideradas de interesse geral e as rotula como serviços públicos, dando-lhes um tratamento diferenciado.

Portanto, é considerado **serviço público** toda atividade de oferecimento de utilidade e comodidade material, destinada à satisfação da coletividade, mas que pode ser utilizada singularmente pelos administrados, e que o Estado a assume como pertinente a seus deveres e presta-a por si mesmo, ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de direito público, total ou parcialmente.

Para a identificação de um serviço público, é necessária a verificação de alguns **elementos**, que são: substrato material e elemento formal. Inicialmente, é importante identificar o **substrato material**, que consiste na prestação de uma utilidade ou comodidade fruível singularmente pelos administrados e que o Estado as assume como próprias, podendo prestá-las, diretamente ou não. O fato de exigir a presença do Estado, para alguns doutrinadores, constitui um terceiro elemento, que é o **elemento subjetivo**.

Nesse sentido, ressalte-se que essa prestação deve ser de interesse geral da coletividade, pois se não fosse a relevância para o todo social, o Estado não teria motivo para assumir tal atividade. Essa necessidade de representar um interesse coletivo constitui o apontado, por alguns doutrinadores, como **elemento formal**. Portanto, serviços de interesses individuais ou de pequenos grupos não podem ser rotulados como serviços públicos, a exemplo do serviço de rádio amador, que, se não se destinar à coletividade em geral, não configura serviço público.

Verificando os aspectos até aqui apresentados, é possível perceber que nem todo serviço pode receber o tratamento de serviço público, dependendo muito do

contexto histórico e de sua importância social. Por exemplo, o serviço de bonde, antigamente, era considerado serviço público; hoje, perdeu muito a sua importância, de maneira que, para a coletividade, deixou de ser tratado como tal. Da mesma forma, devem ser analisados os serviços de energia elétrica e de telefonia, que, logo quando surgiram, eram viáveis a poucos administrados e hoje já ganham um tratamento diferenciado, sendo considerados importantes serviços públicos.

Entretanto, não bastam essa importância e a presença do Estado para a caracterização de um serviço público. Ele também precisa ter um regime público, devendo submeter-se ao regime jurídico administrativo, o que a doutrina denomina traço formal ou, simplesmente, elemento formal.

Uma tarefa também complicada é a **distinção das diversas atividades prestadas pelo Estado**, mas é uma medida imprescindível para que seja possível delinear o que efetivamente se considera serviço público. As atividades são heterogêneas e podem ser divididas em grupos.

Os serviços públicos são atividades materiais que o Estado presta a fim de satisfazer necessidades ou comodidades do todo social. Reputadas como fundamentais em dado tempo e lugar, não podem ser confundidas com a exploração da atividade econômica, que é intervenção do Estado no domínio econômico, isto é, consiste na interferência do Poder Público em segmento da atividade econômica da alçada dos particulares, no exercício da livre-iniciativa, para fomentar ou assegurar o cumprimento à disciplina legal do setor.

Essa confusão se agrava em algumas doutrinas, em razão da utilização da expressão “serviços” para nomear as atividades industriais e comerciais que, na verdade, não são serviços públicos. Facilmente se distinguem essas duas atividades, utilizando-se do regime aplicável, visto que, no serviço público, o regime é de direito público, logo, seus agentes são estatutários, os bens são públicos, a responsabilidade é, em regra, objetiva, os atos e contratos são administrativos. O mesmo não ocorre nas atividades comerciais e industriais, hipótese em que há aplicação das regras de direito privado, seja do Direito Civil ou Comercial, sendo seus agentes regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, os seus contratos privados. Os bens não afetos diretamente aos serviços públicos submetem-se ao direito privado, sendo alienáveis e penhoráveis.

Reconhecem-se, igualmente, como atividades estatais distintas dos serviços públicos, as que caracterizam limitações administrativas, vale dizer, aquelas que são exercidas por meio do poder de polícia, restringindo, limitando atividades e interesses dos particulares ligados à propriedade e à liberdade, para a realização do bem-estar social. O Estado também exerce atividades que caracterizam sacrifícios de direito, realizados por intermédio das formas de intervenção na propriedade, como as desapropriações, as requisições e as servidões administrativas. Por fim, tem-se ainda a atividade estatal que cuida do patrimônio público, fazendo a gestão dos bens públicos.

Em inúmeras circunstâncias, na linguagem leiga, também se verifica a utilização inadequada da expressão “serviço público”, quando, na verdade, a hipótese é de **obra pública**, como por exemplo, a construção de um hospital, de uma rodovia, de um viaduto, a pavimentação de logradouros públicos, além de outros. Por essas razões, é importante distinguir serviço de obra pública.

Como já visto, o serviço consiste numa ação estatal que produz uma utilidade ou comodidade desfrutável individualmente, representa algo dinâmico, em movimento (ação constante). De outro lado, tem-se a obra pública, que, conforme já conceituada em capítulo anterior, consiste em uma reparação, construção, edificação ou ampliação de um bem, portanto, uma vez realizada, independe de ação constante, porquanto se trate de um produto estático, cristalizado por uma ação humana. A obra, para ser executada, não presume a prévia existência de um serviço, mas o contrário é muito comum, um serviço que depende de uma obra como suporte material.

2. PRINCÍPIOS

Os serviços públicos seguem regras de direito público e, por essa razão, submetem-se ao **regime jurídico-administrativo**. A doutrina é bastante divergente quanto à enumeração desses princípios.

Inicialmente, verifica-se a aplicação dos princípios constitucionais, elencados no art. 37, *caput*, da CF, tais como: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de outros princípios, como supremacia do interesse, isonomia, razoabilidade e proporcionalidade, finalidade, continuidade, dentre outros. Embora esses princípios já tenham sido objeto de estudo neste trabalho (Capítulo 2), alguns merecem análise especial no estudo dos serviços públicos, o que se verifica na sequência.

Como fundamento legal para esse estudo, a doutrina também utiliza a Lei n. 8.987/95, que dispõe sobre a delegação de serviços públicos. Em seu art. 6º, § 1º, o legislador conceitua um serviço público adequado como aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas. Essa enumeração, de igual maneira, é apontada, por parte da doutrina, como princípios dos serviços públicos, apesar das críticas de alguns doutrinadores, dizendo que não passam de simples características dessa atividade. Reconhecendo a relevância do assunto para o tema deste capítulo, a abordagem será conforme a primeira orientação, utilizando o rótulo de princípio.

O primeiro princípio apontado pela doutrina é o **princípio do dever inescusável do Estado de promover a prestação dos serviços públicos**, seja de forma direta ou indireta. Dessa forma, o Estado não pode se recusar a promover a prestação dos serviços rotulados como públicos, conquanto nada impeça que ele o faça por intermédio de seus representantes, utilizando-se de institutos de descentralização da atividade administrativa como, por exemplo, a concessão ou a permissão de serviços. A omissão do Estado pode dar causa à ação judicial para provocar a sua atuação, constituindo, inclusive, direito à indenização, quando a ausência da atividade causar danos.

O segundo princípio, que é considerado viga mestra do regime jurídico-administrativo e está presente em toda atuação do Estado, não poderia faltar na abordagem desse tema. Trata-se do **princípio da supremacia do interesse público**, podendo ser observado, desde o momento em que o Estado seleciona por meio da Constituição ou da lei, quais são as utilidades materiais que representam um interesse geral e que merecem esse tratamento próprio. Também deve ser observado para a definição das

regras de organização e funcionamento, não se admitindo que o interesse coletivo seja subestimado em face de qualquer outro interesse.

Para a prestação de um serviço adequado, é imprescindível a aplicação do **princípio da eficiência**, que exige uma execução eficiente tanto na qualidade, quanto na quantidade do serviço. Dessa forma, a atividade administrativa deve ser exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, evitando qualquer tipo de desperdício.

O quarto **princípio** é o **da atualização**, também denominado, por alguns doutrinadores, de princípio da adaptabilidade ou da atualização. Esse princípio está conceituado no art. 6º, § 2º, da Lei n. 8.987/95, que estabelece que a “atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço”. Exige-se que o serviço seja prestado de acordo com o “estado da técnica”, isto é, utilizando-se das técnicas mais modernas possíveis.

Aqui, encontra-se também o **princípio da universalidade**, o qual exige a prestação do serviço à coletividade como um todo, sendo uma atividade *erga omnes* e de forma indistinta. Para que esse princípio seja efetivamente aplicado, há necessidade de se observar o **princípio da impessoalidade**, o qual determina a prestação do serviço de forma impessoal, sendo vedada a discriminação entre os usuários, assim como o **princípio da isonomia** no tratamento dos usuários dos serviços, porque, desde que satisfaçam as condições legais, todos fazem jus à sua prestação, sem qualquer distinção de caráter pessoal.

Considera-se também de suma importância para a perfeita aplicação dos serviços públicos, a obediência a princípios como o **da transparência**, que exige total clarividência nas decisões tomadas, bem como no funcionamento e na aplicação dos recursos públicos. Para que a aplicação desse princípio seja verdadeira, dois outros princípios devem ser observados: o **da publicidade**, que permite o conhecimento do titular do direito – o povo, configurando-se exigência para que os atos administrativos comecem a produzir efeitos e, com isso, a possibilidade de contagem dos prazos, além de permitir o controle pelos administrados. Por fim, o **princípio da motivação**, que estabelece que o administrador apresente a correlação lógica entre os fatos e fundamentos jurídicos, a regra legal e o resultado do ato praticado, a fim de que os administrados conheçam as razões que os levaram à prática do ato.

Todos esses instrumentos que permitem o conhecimento pelo cidadão e pelos órgãos especializados também viabilizam a aplicação do **princípio do controle**, que consiste na possibilidade de fiscalização efetiva dos serviços prestados, no que tange à qualidade, à eficiência, à aplicação de recursos públicos e demais aspectos. Esse controle pode ser realizado por outros órgãos da própria Administração, pelos demais Poderes do Estado, assim como pelo cidadão.

Considerando que o serviço deve satisfazer às necessidades coletivas gerais, alguns estudiosos, no passado, defendiam a aplicação do princípio da gratuidade do serviço público, o que já está superado para os dias de hoje, em razão dos novos institutos utilizados para sua prestação pelos particulares. Todavia, o ordenamento jurídico vigente instituiu o cumprimento do **princípio da modicidade** das tarifas, o que exige a cobrança das menores tarifas possíveis por parte da Administração. Esse princípio decorre de um raciocínio simples: o Brasil é um país relativamente

pobre, tendo o serviço público que atingir e satisfazer os diversos grupos sociais na perseguição do bem comum. Sendo assim, quando esse serviço depender de uma cobrança, ela deve ser condizente com as possibilidades econômicas do povo brasileiro, ou seja, a mais baixa possível.

Alguns estudos apresentam também a aplicação do **princípio da mutabilidade do regime**, que visa à adequação dos diversos serviços públicos às necessidades mutantes dos administrados, consentindo a flexibilidade dos meios e fins dos serviços. Autoriza a mudança no regime de execução do serviço para adaptá-lo ao interesse público, que está em constante alteração com a evolução do tempo.

Por fim, resta, ainda, o **princípio da continuidade**, que exerce um papel importantíssimo no dever estatal de prestação dos serviços públicos. Esse princípio depende de um tratamento especial, porque é objeto de muitas discussões na doutrina e na jurisprudência em relação à proteção dos usuários do serviço, às questões de inadimplemento e às regras do Código de Defesa do Consumidor, o que se verifica no tópico seguinte.

2.1. Princípio da continuidade

Alguns doutrinadores também o denominam princípio da permanência. Segundo esse princípio, o serviço público não pode parar nem ser interrompido, por ser o meio utilizado pelo Estado para desempenhar as funções essenciais ou necessárias à coletividade. Logo, os serviços públicos, além de observar todos os princípios anteriores, devem ser prestados de forma contínua.

2.1.1. Instrumentos para garantir a continuidade

A continuidade do serviço público traz consequências importantes para os **agentes públicos**. Inicialmente, é necessário considerar o **direito de greve**, previsto em dois dispositivos constitucionais: para os trabalhadores em geral, a garantia está no art. 9º, e, para os servidores públicos, a previsão é do art. 37, VII. Entretanto, esse direito de greve depende de regulamentação, o que, até então, só foi realizado para os trabalhadores em geral, por meio da Lei n. 7.783/89, que enumera e define as obrigações, quando esse direito é exercido na prestação de serviços essenciais.

Para os servidores públicos, estabelece o art. 37, VII, da CF, após a Emenda Constitucional n. 19/98, a necessidade de lei ordinária para regulamentação desse direito. Como até o presente momento essa norma ainda não foi elaborada, há toda uma discussão em torno da possibilidade ou não do exercício desse direito pelos servidores, visando sempre à continuidade do serviço. Nessa divergência, encontram-se duas correntes.

A corrente minoritária defende que o direito está disciplinado em uma norma de eficácia contida, e, dessa forma, o dispositivo que a garante tem aplicação imediata, podendo o servidor exercer greve, desde a sua edição, admitindo-se que, futuramente, a lei venha a restringir esse direito.

De outro lado, tem-se a corrente majoritária, segundo a qual esse direito está previsto em uma norma de eficácia limitada, só podendo ser exercido após o adven-

to da lei regulamentadora. Segundo essa orientação, o servidor não poderia exercer o seu direito à greve, em razão da ausência dessa lei, e, caso o faça, a sua conduta será contrária ao princípio da legalidade, tendo em vista que o agente público só pode fazer o que a lei autoriza e determina, devendo ser considerada ilegal, com a aplicação das consequentes penalidades cabíveis.

A matéria, por inúmeras vezes, foi objeto de discussão em sede de Mandado de Injunção junto ao Supremo Tribunal Federal¹, oportunidades em que foram reconhecidos a mora do Congresso Nacional e o fato de que, sem a lei, os servidores não podiam exercer o direito, sob pena de a greve ser considerada ilegal, autorizando, assim, o desconto dos dias não trabalhados ou o regime de compensação de horas de trabalho.

O direito de greve dos servidores públicos foi objeto de nova análise junto ao Supremo Tribunal Federal, por meio de três novos Mandados de Injunção, MI 670, 708 e 712, com considerável mudança na orientação. O pleno do STF, julgando-os em conjunto, declarou a omissão legislativa do Congresso Nacional quanto ao dever constitucional de editar lei que regulamente o exercício do direito de greve no setor público e, por maioria, decidiu aplicar aos servidores públicos, no que couber, a lei de greve vigente para o setor privado, a já citada Lei n. 7.783/89, além da Lei n. 7.701/88². Observe ementa:

EMENTA: MANDADO DE INJUNÇÃO. GARANTIA FUNDAMENTAL (CF, ART. 5º, INCISO LXXI). DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS (CF, ART. 37, INCISO VII). EVOLUÇÃO DO TEMA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). DEFINIÇÃO DOS PARÂMETROS DE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA APRECIÇÃO NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL E DA JUSTIÇA ESTADUAL ATÉ A EDIÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PERTINENTE, NOS TERMOS DO ART. 37, VII, DA CF. EM OBSERVÂNCIA AOS DITAMES DA SEGURANÇA JURÍDICA E À EVOLUÇÃO JURISPRUDENCIAL NA INTERPRETAÇÃO DA OMISSÃO LEGISLATIVA SOBRE O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS, FIXAÇÃO DO PRAZO DE 60 (SESENTA) DIAS PARA QUE O CONGRESSO NACIONAL LEGISLE SOBRE A MATÉRIA. MANDADO DE INJUNÇÃO DEFERIDO PARA DETERMINAR A APLICAÇÃO DAS LEIS NS. 7.701/1988 E 7.783/1989. 1. SINAIS DE EVOLUÇÃO DA GARANTIA FUNDAMENTAL DO MANDADO DE INJUNÇÃO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). 1.1. No julgamento do MI n. 107/DF, rel. Min. Moreira Alves, DJ 21.9.1990, o Plenário do STF consolidou entendimento que conferiu ao mandado de injunção os seguintes elementos operacionais: I) os direitos constitucionalmente garantidos por meio de mandado de injunção apresentam-se como direitos à expedição de um ato normativo, os quais, via de regra, não poderiam ser diretamente satisfeitos por meio de provimento jurisdicional do STF; II) a decisão judicial que declara a existência de uma omissão inconstitucional constata, igualmente, a mora do órgão ou poder legiferante, insta-o a editar a norma requerida; III) a omissão inconstitucional tanto pode referir-se a uma omissão total do legislador quanto a uma omissão parcial; IV) a decisão proferida em sede do controle abstrato de normas acerca da existência, ou não, de omissão é dotada de eficácia *erga omnes*, e não apresenta diferença sig-

¹ Dentre as ações que já decidiram sobre o assunto, pode-se conferir os MIs 20, 438, 485, 585 e 631 e a ADI 3.235/AL.

² Para aprofundamento, vide Capítulo 10 – Agentes Públicos, item 4.6 – direito de greve.

nificativa em relação a atos decisórios proferidos no contexto de mandado de injunção; IV) o STF possui competência constitucional para, na ação de mandado de injunção, determinar a suspensão de processos administrativos ou judiciais, com o intuito de assegurar ao interessado a possibilidade de ser contemplado por norma mais benéfica, ou que lhe assegure o direito constitucional invocado; V) por fim, esse plexo de poderes institucionais legitima que o STF determine a edição de outras medidas que garantam a posição do impetrante até a oportuna expedição de normas pelo legislador. 1.2. Apesar

dos avanços proporcionados por essa construção jurisprudencial inicial, o STF flexibilizou a interpretação constitucional primeiramente fixada para conferir uma compreensão mais abrangente à garantia fundamental do mandado de injunção. A partir de uma série de precedentes, o Tribunal passou a admitir soluções “normativas” para a decisão judicial como alternativa legítima de tornar a proteção judicial efetiva (CF, art. 5º, XXXV). Precedentes: MI n. 283, rel. Min. Sepúlveda Perence, *DJ* 14-11-1991; MI n. 232/RJ, rel. Min. Moreira Alves, *DJ* 27.3.1992; MI n. 284, rel. Min. Marco Aurélio, Red. para o acórdão Min. Celso de Mello, *DJ* 26.6.1992; MI n. 543/DF, rel. Min. Octavio Gallotti, *DJ* 24.5.2002; MI n. 679/DF, rel. Min. Celso de Mello, *DJ* 17-12-2002; e MI n. 562/DF, rel. Min. Ellen Gracie, *DJ* 20.6.2003. 2. O MANDADO DE INJUNÇÃO E O DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS NA JURISPRUDÊNCIA DO STF. 2.1. O tema da existência, ou não, de omissão legislativa quanto à definição das possibilidades, condições e limites para o exercício do direito de greve por servidores públicos civis já foi, por diversas vezes, apreciado pelo STF. Em todas as oportunidades, esta Corte firmou o entendimento de que o objeto do mandado de injunção cingir-se-ia à declaração da existência, ou não, de mora legislativa para a edição de norma regulamentadora específica. Precedentes: MI n. 20/DF, rel. Min. Celso de Mello, *DJ* 22-11-1996; MI n. 585/TO, rel. Min. Ilmar Galvão, *DJ* 2.8.2002; e MI n. 485/MT, rel. Min. Maurício Corrêa, *DJ* 23.8.2002. 2.2. Em alguns precedentes (em especial, no voto do Min. Carlos Velloso, proferido no julgamento do MI n. 631/MS, rel. Min. Ilmar Galvão, *DJ* 2.8.2002), aventou-se a possibilidade de aplicação aos servidores públicos civis da lei que disciplina os movimentos grevistas no âmbito do setor privado (Lei n. 7.783/1989). 3. DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS. HIPÓTESE DE OMISSÃO LEGISLATIVA INCONSTITUCIONAL. MORA JUDICIAL, POR DIVERSAS VEZES, DECLARADA PELO PLENÁRIO DO STF. RISCOS DE CONSOLIDAÇÃO DE TÍPICA OMISSÃO JUDICIAL QUANTO À MATÉRIA. A EXPERIÊNCIA DO DIREITO COMPARADO. LEGITIMIDADE DE ADOÇÃO DE ALTERNATIVAS NORMATIVAS E INSTITUCIONAIS DE SUPERAÇÃO DA SITUAÇÃO DE OMISSÃO. 3.1. A permanência da situação de não regulamentação do direito de greve dos servidores públicos civis contribui para a ampliação da regularidade das instituições de um Estado democrático de Direito (CF, art. 1º). Além de o tema envolver uma série de questões estratégicas e orçamentárias diretamente relacionadas aos serviços públicos, a ausência de parâmetros jurídicos de controle dos abusos cometidos na deflagração desse tipo específico de movimento grevista tem favorecido que o legítimo exercício de direitos constitucionais seja afastado por uma verdadeira “lei da selva”. 3.2. Apesar das modificações implementadas pela Emenda Constitucional n. 19/1998 quanto à modificação da reserva legal de lei complementar para a de lei ordinária específica (CF, art. 37, VII), observa-se que o direito de greve dos servidores públicos civis continua sem receber tratamento legislativo minimamente satisfatório para garantir o exercício dessa prerrogativa em consonância com imperativos constitucionais. 3.3. Tendo em vista as imperiosas balizas jurídico-políticas que demandam a concretização do direito de greve a todos os trabalhadores, o STF não pode se abster de reconhecer que, assim como o controle judicial deve incidir sobre a atividade do legislador, é possível que a Corte Constitucional atue também nos casos de inatividade ou omissão do Legislativo. 3.4. A mora legislativa em questão já foi, por diversas vezes, declarada na ordem

constitucional brasileira. Por esse motivo, a permanência dessa situação de ausência de regulamentação do direito de greve dos servidores públicos civis passa a invocar, para si, os riscos de consolidação de uma típica omissão judicial. 3.5. Na experiência do direito comparado (em especial, na Alemanha e na Itália), admite-se que o Poder Judiciário adote medidas normativas como alternativa legítima de superação de omissões inconstitucionais, sem que a proteção judicial efetiva a direitos fundamentais se configure como ofensa ao modelo de separação de poderes (CF, art. 2º). 4. DIREITO DE GREVE DOS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS. REGULAMENTAÇÃO DA LEI DE GREVE DOS TRABALHADORES EM GERAL (LEI N. 7.783/1989). FIXAÇÃO DE PARÂMETROS DE CONTROLE JUDICIAL DO EXERCÍCIO DO DIREITO DE GREVE PELO LEGISLADOR INFRACONSTITUCIONAL. 4.1. A disciplina do direito de greve para os trabalhadores em geral, quanto às “atividades essenciais”, é especificamente delineada nos arts. 9º a 11 da Lei n. 7.783/1989. Na hipótese de aplicação dessa legislação geral ao caso específico do direito de greve dos servidores públicos, antes de tudo, afigura-se inegável o conflito existente entre as necessidades mínimas de legislação para o exercício do direito de greve dos servidores públicos civis (CF, art. 9º, *caput*, c/c art. 37, VII), de um lado, e o direito a serviços públicos adequados e prestados de forma contínua a todos os cidadãos (CF, art. 9º, § 1º), de outro. Evidentemente, não se outorgaria ao legislador qualquer poder discricionário quanto à edição, ou não, da lei disciplinadora do direito de greve. O legislador poderia adotar um modelo mais ou menos rígido, mais ou menos restritivo do direito de greve no âmbito do serviço público, mas não poderia deixar de reconhecer direito previamente definido pelo texto da Constituição. Considerada a evolução jurisprudencial do tema perante o STF, em sede do mandado de injunção, não se pode atribuir amplamente ao legislador a última palavra acerca da concessão, ou não, do direito de greve dos servidores públicos civis, sob pena de se esvaziar direito fundamental positivado. Tal premissa, contudo, não impede que, futuramente, o legislador infraconstitucional confira novos contornos acerca da adequada configuração da disciplina desse direito constitucional. 4.2 **Considerada a omissão legislativa alegada na espécie, seria o caso de se acolher a pretensão, tão somente no sentido de que se aplique a Lei n. 7.783/1989 enquanto a omissão não for devidamente regulamentada por lei específica para os servidores públicos civis (CF, art. 37, VII).** 4.3 **Em razão dos imperativos da continuidade dos serviços públicos, contudo, não se pode afastar que, de acordo com as peculiaridades de cada caso concreto e mediante solicitação de entidade ou órgão legítimo, seja facultado ao tribunal competente impor a observância a regime de greve mais severo em razão de tratar-se de “serviços ou atividades essenciais”, nos termos do regime fixado pelos arts. 9º a 11 da Lei n. 7.783/1989. Isso ocorre porque não se pode deixar de cogitar dos riscos decorrentes das possibilidades de que a regulação dos serviços públicos que tenham características afins a esses “serviços ou atividades essenciais” seja menos severa que a disciplina dispensada aos serviços privados ditos “essenciais”.** 4.4. O sistema de judicialização do direito de greve dos servidores públicos civis está aberto para que outras atividades sejam submetidas a idêntico regime. Pela complexidade e variedade dos serviços públicos e atividades estratégicas típicas do Estado, há outros serviços públicos, cuja essencialidade não está contemplada pelo rol dos arts. 9º a 11 da Lei n. 7.783/1989. Para os fins desta decisão, a enunciação do regime fixado pelos arts. 9º a 11 da Lei n. 7.783/1989 é apenas exemplificativa (*numerus apertus*). 5. O PROCESSAMENTO E O JULGAMENTO DE EVENTUAIS DISSÍDIOS DE GREVE QUE ENVOLVAM SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS DEVEM OBEDECER AO MODELO DE COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES APLICÁVEL AOS TRABALHADORES EM GERAL (CELETISTAS), NOS TERMOS DA REGULAMENTAÇÃO DA LEI N. 7.783/1989. A APLICAÇÃO COMPLEMENTAR DA LEI N. 7.701/1988 VISA À JUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS QUE ENVOLVAM OS SERVIDORES PÚBLICOS CIVIS NO CONTEXTO DO

ATENDIMENTO DE ATIVIDADES RELACIONADAS A NECESSIDADES INADIÁVEIS DA COMUNIDADE QUE, SE NÃO ATENDIDAS, COLOQUEM “EM PERIGO IMINENTE A SOBREVIVÊNCIA, A SAÚDE OU A SEGURANÇA DA POPULAÇÃO” (LEI N. 7.783/1989, PARÁGRAFO ÚNICO, ART. 11). 5.1. Pendência do julgamento de mérito da ADI n. 3.395/DF, rel. Min. Cezar Peluso, na qual se discute a competência constitucional para a apreciação das “ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os entes de direito público externo e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (CF, art. 114, I, na redação conferida pela EC n. 45/2004). 5.2. Diante da singularidade do debate constitucional do direito de greve dos servidores públicos civis, sob pena de injustificada e inadmissível negativa de prestação jurisdicional nos âmbitos federal, estadual e municipal, devem-se fixar também os parâmetros institucionais e constitucionais de definição de competência, provisória e ampliativa, para a apreciação de dissídios de greve instaurados entre o Poder Público e os servidores públicos civis. 5.3. No plano procedimental, afigura-se recomendável aplicar ao caso concreto a disciplina da Lei n. 7.701/1988 (que versa sobre especialização das turmas dos Tribunais do Trabalho em processos coletivos), no que tange à competência para apreciar e julgar eventuais conflitos judiciais referentes à greve de servidores públicos que sejam suscitados até o momento de colmatação legislativa específica da lacuna ora declarada, nos termos do inciso VII do art. 37 da CF. 5.4. A adequação e a necessidade da definição dessas questões de organização e procedimento dizem respeito a elementos de fixação de competência constitucional de modo a assegurar, a um só tempo, a possibilidade e, sobretudo, os limites ao exercício do direito constitucional de greve dos servidores públicos, e a continuidade na prestação dos serviços públicos. Ao adotar essa medida, este Tribunal passa a assegurar o direito de greve constitucionalmente garantido no art. 37, VII, da Constituição Federal, sem desconsiderar a garantia da continuidade de prestação de serviços públicos – um elemento fundamental para a preservação do interesse público em áreas que são extremamente demandadas pela sociedade. 6. DEFINIÇÃO DOS PARÂMETROS DE COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA APRECIÇÃO DO TEMA NO ÂMBITO DA JUSTIÇA FEDERAL E DA JUSTIÇA ESTADUAL ATÉ A EDIÇÃO DA LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA PERTINENTE, NOS TERMOS DO ART. 37, VII, DA CF. FIXAÇÃO DO PRAZO DE 60 (SESENTA) DIAS PARA QUE O CONGRESSO NACIONAL LEGISLE SOBRE A MATÉRIA. MANDADO DE INJUNÇÃO DEFERIDO PARA DETERMINAR A APLICAÇÃO DAS LEIS NS. 7.701/1988 E 7.783/1989. 6.1. Aplicabilidade aos servidores públicos civis da Lei n. 7.783/1989, sem prejuízo de que, diante do caso concreto e mediante solicitação de entidade ou órgão legítimo, seja facultado ao juízo competente a fixação de regime de greve mais severo, em razão de tratarem de “serviços ou atividades essenciais” (Lei n. 7.783/1989, arts. 9º a 11). 6.2. Nessa extensão do deferimento do mandado de injunção, aplicação da Lei n. 7.701/1988, no que tange à competência para apreciar e julgar eventuais conflitos judiciais referentes à greve de servidores públicos que sejam suscitados até o momento de colmatação legislativa específica da lacuna ora declarada, nos termos do inciso VII do art. 37 da CF. 6.3. Até a devolução da disciplina legislativa, devem-se definir as situações provisórias de competência constitucional para a apreciação desses dissídios no contexto nacional, regional, estadual e municipal. Assim, nas condições acima especificadas, se a paralisação for de âmbito nacional, ou abranger mais de uma região da Justiça Federal, ou ainda, compreender mais de uma unidade da Federação, a competência para o dissídio de greve será do Superior Tribunal de Justiça (por aplicação analógica do art. 2º, I, “a”, da Lei n. 7.701/1988). Ainda no âmbito federal, se a controvérsia estiver adstrita a uma única região da Justiça Federal, a competência será dos Tribunais Regionais Federais (aplicação analógica do art. 6º da Lei n. 7.701/1988). Para o caso da jurisdição no contexto estadual ou municipal, se a controvérsia estiver adstrita a uma unidade da Federação, a competência será do respectivo Tribunal de Justi-

ça (também por aplicação analógica do art. 6º da Lei n. 7.701/1988). As greves de âmbito local ou municipal serão dirimidas pelo Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal com jurisdição sobre o local da paralisação, conforme se trate de greve de servidores municipais, estaduais ou federais. 6.4. Considerados os parâmetros acima delineados, a par da competência para o dissídio de greve em si, no qual se discuta a abusividade, ou não, da greve, os referidos tribunais, nos âmbitos de sua jurisdição, serão competentes para decidir acerca do mérito do pagamento, ou não, dos dias de paralisação em consonância com a excepcionalidade de que esse juízo se reveste. Nesse contexto, nos termos do art. 7º da Lei n. 7.783/1989, a deflagração da greve, em princípio, corresponde à suspensão do contrato de trabalho. Como regra geral, portanto, os salários dos dias de paralisação não deverão ser pagos, salvo no caso em que a greve tenha sido provocada justamente por atraso no pagamento aos servidores públicos civis, ou por outras situações excepcionais que justifiquem o afastamento da premissa da suspensão do contrato de trabalho (art. 7º da Lei n. 7.783/1989, *in fine*). 6.5. Os tribunais mencionados também serão competentes para apreciar e julgar medidas cautelares eventualmente incidentes relacionadas ao exercício do direito de greve dos servidores públicos civis, tais como: I) aquelas nas quais se postule a preservação do objeto da querela judicial, qual seja, o percentual mínimo de servidores públicos que deve continuar trabalhando durante o movimento paredista, ou mesmo a proibição de qualquer tipo de paralisação; II) os interditos possessórios para a desocupação de dependências dos órgãos públicos eventualmente tomados por grevistas; e III) as demais medidas cautelares que apresentem conexão direta com o dissídio coletivo de greve. 6.6. Em razão da evolução jurisprudencial sobre o tema da interpretação da omissão legislativa do direito de greve dos servidores públicos civis e em respeito aos ditames de segurança jurídica, fixa-se o prazo de 60 (sessenta) dias para que o Congresso Nacional legisle sobre a matéria. 6.7. Mandado de injunção conhecido e, no mérito, deferido para, nos termos acima especificados, determinar a aplicação das Leis n. 7.701/1988 e 7.783/1989 aos conflitos e às ações judiciais que envolvam a interpretação do direito de greve dos servidores públicos civis (MI 708/DF, STF – Tribunal Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento 25.10.2007, *DJe* 30.10.2008).

No dia 15 de junho de 2010, o governo brasileiro formalizou junto à direção da Organização Internacional do Trabalho (OIT), na Suíça, a adesão do Brasil à Convenção n. 151, norma internacional que traz diretrizes para a organização sindical dos servidores públicos e a atuação deles no processo de negociação coletiva. Com a adesão, o governo brasileiro assume o compromisso de regulamentar em até um ano diversas garantias aos trabalhadores do setor público, como a estabilidade dos dirigentes sindicais, o direito de greve dos servidores e proteção contra possíveis atos antissindicais de autoridades públicas.

Em 06 de março de 2013, o Decreto n. 7.944 promulgou a Convenção n. 151 e a Recomendação n. 159 da Organização Internacional do Trabalho sobre as Relações de Trabalho na Administração Pública, firmadas em 1978. Com a edição do decreto, retomaram-se as discussões sobre a regulamentação, entretanto, até o presente momento, efetivamente ela não ocorreu, uma vez que é preciso ser aprovada pelo Congresso Nacional³. Na Câmara, tramita o Projeto de Lei n. 4.792, apresentado

³ O governo brasileiro ainda não adaptou a sua legislação aos princípios da Convenção e já está sujeito a denúncias que poderão resultar em censura ou punição ao País por descumprimento de tratados internacionais. Vários projetos de lei estão em trâmite no Congresso Nacional, dentre eles o Projeto de Lei n. 4.532/2012, que tem como objetivo “regulamentar o tratamento dos conflitos entre os servidores públicos e o Estado e para definir diretrizes

no dia 03-09.2019, com a seguinte ementa: “Dispõe sobre as relações do trabalho, o tratamento de conflitos, o direito de greve e regulamenta a Convenção nº 151 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, estabelecendo as diretrizes da negociação coletiva no âmbito da administração pública dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. O Projeto ainda está em tramitação e o último andamento até o fechamento desta edição estava na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania da Câmara de Deputados. Dessa forma, enquanto aguardamos a regulamentação de tal Convenção, hoje os servidores podem exercer o seu direito, submetendo-se, no que couber, à Lei n. 7.783/89. Ainda que essa não seja a forma ideal, representa uma solução para corrigir a inércia do legislador. Tal aplicação também representa instrumento para resguardar a continuidade dos serviços públicos, porque, ao contrário do que ocorre hoje, a dita lei estabelece limites para o exercício do direito de greve evitando que o serviço pare completamente. Assim saímos de um contexto de greve exercida sem qualquer parâmetro, regra ou limite, na ilegalidade, para uma prática restrita às previsões legais que resguardam a manutenção dos serviços⁴.

Ainda no que tange ao servidor, outros instrumentos buscam a manutenção do serviço, tais como: **a suplência, a delegação e a substituição**, que servem para garantir a prestação das atividades administrativas, em caso de funções públicas temporariamente vagas. Caso um servidor, por qualquer motivo, afaste-se do serviço, a atividade pública não pode parar e, para que isso não ocorra, os institutos apontados permitem que outros agentes exerçam a sua função, ainda que provisoriamente.

Nos **contratos administrativos**, também há preocupação com relação à continuidade dos serviços. Para evitar a interrupção da atividade administrativa, o ordenamento admite a aplicação da **cláusula** da *exceptio non adimpleti contractus* de forma diferenciada. A previsão já existia na Lei n. 8.666/93, em seu art. 78, XV, que estabelecia que, em caso de inadimplemento da Administração, o contratado deve continuar prestando o serviço pelo prazo de noventa dias, sendo permitida a sua suspensão após esse período. Analisando essa regra, é possível verificar que, em nome da continuidade, mesmo que a Administração não cumpra a sua parte do contrato, o contratado deve cumprir a dele. Dessa forma, essa cláusula é aplicável aos contratos administrativos, entretanto, de forma diferenciada, não incidindo imediatamente, com o escopo de que a Administração possa organizar-se para a prestação da atividade, impedindo a descontinuidade do serviço.

Na nova Lei de Licitações a preocupação com a descontinuidade também foi observada ao ficar estabelecido, nos casos de nulidade do contrato, a autoridade, com

para a negociação coletiva dos servidores públicos no âmbito da administração direta, autárquica ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal”.

⁴ O Poder Executivo Federal editou o Decreto n. 7.777, de 24-07-2012, que dispõe sobre as medidas para a continuidade de atividades e serviços públicos dos órgãos e entidades da administração pública federal durante greves, paralisações ou operações de retardamento de procedimentos administrativos promovidas pelos servidores públicos federais. Entretanto, foram ajuizadas Ações Diretas de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (ADIs 4.857, 4.828, 4.830 e 4.838) que questionaram a constitucionalidade do diploma. O Plenário, em 11.03.2022 julgou parcialmente procedente a ação direta entendendo que a aplicação das medidas previstas no aludido ato normativo deve se restringir aos serviços públicos considerados essenciais.

“vistas à continuidade da atividade administrativa, poderá decidir que ela só tenha eficácia em momento futuro, suficiente para efetuar nova contratação, por prazo de até 6 (seis) meses, prorrogável uma única vez” (art. 148, §2º, da Lei n. 14.133/2021).

Outro dispositivo legal que protege a continuidade do serviço público, é a inserção no rol de situações em que se autoriza a contratação direta, dispensando-se a licitação nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos (inciso VIII, art. 75, da Lei n. 14.133/2021).

No capítulo que dispõe sobre os pagamentos efetuados pela Administração, o art. 141 disciplina a ordem cronológica para cada fonte diferenciada de recursos que necessariamente deverá ser observada. Todavia, o §1º do mencionado artigo, estabelece as situações que esta ordem cronológica poderá ser alterada, desde que a autoridade competente apresente prévia justificativa, sendo ainda submetido ao órgão de controle interno da Administração e ao tribunal de contas competente, que deverão ser comunicados.

O rol é taxativo, eis que, afirma que somente nas situações exclusivamente elencadas poderá haver alteração à ordem de pagamento. Dentre estas hipóteses está o pagamento de “contrato cujo objeto seja imprescindível para assegurar a integridade do patrimônio público ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade, quando demonstrado o risco de descontinuidade da prestação de serviço público de relevância ou o cumprimento da missão institucional”.

Observa-se que o risco de descontinuidade da prestação de serviço público, pela nova Lei, justifica situações excepcionais.

Outra preocupação do gestor brasileiro quanto a continuidade dos serviços públicos no Brasil se revela nesse momento de Pandemia, causada pela Covid-19, pelo qual o mundo está passando. Foram feitas a Lei nº 13.979/20 e o Decreto nº 10.282/20, que definiram diversas medidas que poderão ser adotadas para o enfrentamento da emergência de saúde pública vivenciada. Dentre as regras excepcionais de contratação direta (*vide capítulo 8*), também definiu o rol de atividades e serviços públicos estabelecidos como essenciais, normas sobre a falta funcional para os servidores públicos, medidas de isolamento e distanciamento social, uso de máscara e outras medidas.

O ordenamento jurídico disponibiliza, ainda, para os contratos de delegação de serviços públicos, instrumentos como a **ocupação provisória** e a **reversão**, que consistem na faculdade que tem a Administração Pública de utilizar os equipamentos e instalações da empresa, em caráter provisório ou definitivo, mediante indenização, para assegurar a continuidade do serviço (art. 36 da Lei n. 8.987/95), além dos institutos da encampação e da caducidade, que permitem à Administração rescindir unilateralmente o contrato administrativo, por razões de interesse público ou por inadimplemento, respectivamente, objetivando proteger a manutenção do serviço (arts. 37 e 38 da Lei n. 8.987/95).

A Lei n. 14.133/2021, no inciso II, do art. 139, estabelece também que quando o contrato for extinto por ato unilateral da Administração poderá acarretar a

ocupação e utilização do local, das instalações, dos equipamentos, do material e do pessoal empregados na execução do contrato e necessários à sua continuidade.

2.1.2. Possibilidades de interrupção do serviço

Analizados diversos instrumentos previstos em nosso ordenamento jurídico, que protegem a continuidade dos serviços públicos, importante ressaltar que, excepcionalmente, a sua interrupção será possível nas hipóteses previstas no art. 6º, § 3º, da Lei n. 8.987/95. A lei autoriza a interrupção do serviço, não se caracterizando a sua descontinuidade, quando tipificada **situação de emergência** ou com prévia comunicação ao usuário, quando este for inadimplente ou não oferecer as **condições técnicas** necessárias para que a concessionária possa prestar o seu serviço.

Quanto às condições técnicas, o corte está autorizado desde que motivado por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações, devendo a empresa comunicar previamente ao usuário, não constituindo, nesse caso, violação ao princípio da continuidade (art. 6º, § 3º, I, da citada lei).

No que tange ao inadimplemento, para proteger os interesses da coletividade, também é possível a interrupção do serviço, conforme previsão do inciso II do § 3º do dito art. 6º. A aplicação dessa disposição legal gera muita divergência na doutrina e na jurisprudência.

Para os defensores de sua aplicação, a interrupção do serviço decorre da aplicação do **princípio da supremacia do interesse público**, considerando que, se a empresa continuar prestando o serviço para os usuários inadimplentes, se tornará incapaz financeiramente para manter a prestação à coletividade adimplente, gerando, assim, o benefício da minoria em prejuízo da maioria. Tampouco seria razoável esperar que a empresa prestadora do serviço continuasse ofertando seu produto, tendo que, mês a mês, buscar no Judiciário, via ação própria, o valor correspondente ao gasto do devedor.

Admite-se também, como fundamento desse dispositivo, o **princípio da isonomia**, não sendo possível o tratamento igual (manutenção do serviço) aos usuários desiguais (adimplentes e inadimplentes).

Essa hipótese também exige prévia comunicação, sob pena de indenização.

Nesse sentido, tem-se hoje a posição majoritária dos nossos tribunais, que é acolhida nesta obra, como pode ser vista na decisão abaixo:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. SERVIÇO DE FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. PAGAMENTO À EMPRESA CONCESSIONÁRIA SOB A MODALIDADE DE TARIFA. CORTE POR FALTA DE PAGAMENTO: LEGALIDADE. 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 n. 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 n. 8.987/95, exige-se, entretanto, que a interrupção seja antecedida por aviso, existindo na Lei n. 9.427/96, 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). 6. Recurso especial improvido (REsp 705.203/SP, rel. Min. Eliana Calmon, STJ – Segunda Turma, julgamento 11.10.2005, DJ 07.11.2005) (grifos da autora)⁵.

Outra parte da doutrina afasta a aplicação do citado dispositivo legal, defendendo que o corte do serviço, para compelir o usuário ao pagamento de tarifa ou multa, extrapola os limites da **legalidade** e afronta a cláusula pétrea de respeito à **dignidade humana**, porquanto o cidadão se utiliza dos serviços públicos essenciais para a sua vida. Alega, ainda, que a possibilidade de corte foi introduzida por lei ordinária que, por sua vez, não tem força para afastar o princípio constitucional da continuidade, tornando-se regra inconstitucional.

Essa corrente utiliza ainda como fundamento o Código de Defesa do Consumidor, combinando seu art. 22 e o seu parágrafo único, com o art. 42, do mesmo diploma. Nesse sentido já se manifestou o Superior Tribunal de Justiça:

EMENTA: ADMINISTRATIVO. DIREITO DO CONSUMIDOR. AUSÊNCIA DE PAGAMENTO DE TARIFA DE ENERGIA ELÉTRICA. INTERRUÇÃO DO FORNECIMENTO. CORTE. IMPOSSIBILIDADE. ARTS. 22 E 42 DA LEI N. 8.078/90 (CÓDIGO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR). 1. Recurso Especial interposto contra Acórdão que entendeu ser ilegal o corte de fornecimento de energia elétrica, em face de inadimplemento do Município recorrido. 2. Não resulta em se reconhecer como legítimo ato administrativo praticado pela empresa concessionária fornecedora de energia e consistente na interrupção do fornecimento da mesma em face de ausência de pagamento de fatura vencida. 3. A energia é, na atualidade, um bem essencial à população, constituindo-se serviço público indispensável subordinado ao princípio da continuidade de sua prestação, pelo que se torna impossível a sua interrupção. 4. **O art. 22 do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, assevera que “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”. O seu parágrafo único expõe que “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 na forma prevista neste código”. Já o art. 42 do mesmo diploma legal não permite, na cobrança de débitos, que o**

⁵ No mesmo sentido: “(...) 3. É legítimo o ato administrativo praticado pela empresa concessionária fornecedora de energia e consistente na interrupção de seus serviços, em face de ausência de pagamento de fatura vencida. 4. A jurisprudência da Primeira Seção do STJ, pelo seu caráter uniformizador no trato das questões jurídicas em nosso país, é no sentido de que **“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 (L. 8.987/95, art. 6º, § 3º, II)”**. 5. Na questão ora analisada, o pagamento é contraprestação, aplicável o CDC, e o serviço pode ser interrompido em caso de inadimplemento. 6. A continuidade do serviço sem o efetivo pagamento quebra o princípio da isonomia e ocasiona o enriquecimento ilícito e sem causa de uma das partes (...)” (REsp 860.383/RS, STJ – Segunda Turma, rel. Min. Humberto Martins, DJ 11-12-2006, p. 348) (grifos da autora). Julgados mais recentes no mesmo sentido: AREsp 473.348/MG (decisão monocrática), Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 21-02-2014, DJe 06-03-2014; AREsp 335.531/PE (decisão monocrática), Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em, 11-04-2014, DJe 25-04-2014.

devedor seja exposto ao ridículo, nem que seja submetido a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça. Os referidos dispositivos legais aplicam-se às empresas concessionárias de serviço público. 5. **Não há de se prestigiar atuação da Justiça privada no Brasil, especialmente, quando exercida por credor econômica e financeiramente mais forte, em largas proporções, do que o devedor. Afronta, se assim fosse admitido, aos princípios constitucionais da inocência presumida e da ampla defesa.** 6. O direito do cidadão de se utilizar dos serviços públicos essenciais para a sua vida em sociedade deve ser interpretado com vistas a beneficiar a quem deles se utiliza. 7. Caracterização do *periculum in mora* e do *fumus boni iuris* para sustentar deferimento de ação com o fim de impedir suspensão de fornecimento de energia. 8. Recurso Especial não provido (REsp 442.814/RS, STJ – Primeira Turma, rel. Min. José Delgado, julgamento 03.09.02, DJ 11.11.2002) (grifos da autora).

Em inúmeras decisões, o Superior Tribunal de Justiça vem compatibilizando a aplicação do Código de Defesa do Consumidor, reconhecendo que sua adoção não pode ser absoluta, devendo ser também respeitadas as demais previsões legais. Verifique-se:

(...) **A suposta necessidade da continuidade do serviço público, de acordo com o Código de Defesa do Consumidor, não se traduz em uma regra de conteúdo absoluto, em vista das limitações previstas na Lei n. 8.987/97.** Aliás, nessa linha de entender, a colenda Primeira Turma, por meio de voto condutor da lavra do ilustre Ministro Teori Albino Zavascki, assentou que **“tem-se, assim, que a continuidade do serviço público assegurada pelo art. 22 do CDC não constitui princípio absoluto, mas garantia limitada pelas disposições da Lei n. 8.987/95, que, em nome justamente da preservação da continuidade e da qualidade da prestação dos serviços ao conjunto dos usuários, permite, em hipóteses entre as quais o inadimplemento, a suspensão no seu fornecimento”** (REsp 591.692/RJ, DJ: 14.3.2005). **Há expressa previsão normativa da possibilidade de suspensão do fornecimento de energia elétrica ao usuário que deixa de efetuar a contraprestação ajustada (art. 6º, § 3º, inciso II da Lei n. 8.987/95; art. 17 da Lei n. 9.427/96; e art. 91, incisos I e II, da Resolução 456/2000 da ANEEL).** Recebe o usuário, se admitida a impossibilidade de suspensão do serviço, reprovável estímulo à **inadimplência.** Não será o Judiciário, entretanto, insensível relativamente às situações peculiares em que o usuário deixar de honrar seus compromissos financeiros em razão de sua hipossuficiência, circunstância que não se amolda ao caso em exame. – Embargos de divergência conhecidos e improvidos (EREsp 302.620/SP, STJ – Primeira Seção, rel. Min. José Delgado, julgamento 25.08.2004, DJ 03.04.2006) (grifos da autora).

Considerando toda a discussão, ressalte-se que a possibilidade de interrupção por falta de pagamento deve ser avaliada em cada caso concreto, sopesando os interesses e o direito aplicável.

Avaliando algumas situações, é importante lembrar que esse corte em caso de inadimplemento tem como objetivo maior proteger os interesses da coletividade, portanto, quando a interrupção prejudicar esses interesses, ela não deve ser realizada. Nesse raciocínio, os nossos Tribunais impedem o corte quando a ausência do serviço causar um prejuízo irreparável, como ocorre na prestação de energia elétrica a hospitais, logradouros, repartições públicas e outros. Nesse sentido:

(...) 1. **A suspensão do serviço de energia elétrica, por empresa concessionária, em razão de inadimplemento de unidades públicas essenciais – hospitais; prontos-socorros; escolas; creches; fontes de abastecimento d'água e iluminação pública; e serviços de segurança pública –, como forma de compelir o usuário ao pagamento**

de tarifa ou multa, despreza o interesse da coletividade. 2. É que resta assente nesta Corte que: **“O princípio da continuidade do serviço público assegurado pelo art. 22 do Código de Defesa do Consumidor deve ser obtemperado, ante a exegese do art. 6º, § 3º, II da Lei n. 8.987/95, que prevê a possibilidade de interrupção do fornecimento de energia elétrica quando, após aviso, permanecer inadimplente o usuário, considerado o interesse da coletividade. Precedentes de ambas as Turmas de Direito Público (...)”** REsp 845.982/RJ. 3. Deveras, não se concebe a aplicação da legislação infraconstitucional, *in casu*, art. 6º, § 3º, II, da Lei n. 8.987/95, sem o crivo dos princípios constitucionais, dentre os quais sobressai o da dignidade da pessoa humana, que é um dos fundamentos da República como previsto na Constituição Federal. 4. *In casu*, o acórdão recorrido (REsp 845.982/RJ), de relatoria do Ministro Castro Meira, Segunda Turma, decidiu pela impossibilidade de interrupção no fornecimento de energia elétrica das unidades de ensino do Colégio Pedro II, autarquia federal que presta serviço educacional, situado na Cidade do Rio de Janeiro, consoante se infere do voto-condutor: “(...) Entretanto, *in casu*, a concessionária pretende interromper o fornecimento de energia elétrica das unidades de ensino do Colégio Pedro II, autarquia federal que presta serviço educacional a ‘aproximadamente quinze mil alunos’. Ainda que a falta de pagamento pelos entes públicos deva ser repudiada, neste caso, a Corte regional que, ao tempo em que proibiu o corte da energia, também determinou que a verba seja afetada para o pagamento do valor devido, se for o caso, pela requisição de complementação orçamentária. **Nas hipóteses em que o consumidor seja pessoa jurídica de direito público, prevalece nesta Turma a tese de que o corte de energia é possível, desde que não aconteça de forma indiscriminada, preservando-se as unidades públicas essenciais (...).** Ressalto que a interrupção de fornecimento de energia elétrica de ente público somente é considerada ilegítima quando atinge necessidades inadiáveis da comunidade, entendidas essas – por analogia à Lei de Greve – como ‘aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população’ (art. 11, parágrafo único, da Lei n. 7.783/89), aí incluídos, hospitais, prontos-socorros, centros de saúde, escolas e creches (...)”.

O acórdão paradigma (REsp 619.610/RS), de relatoria do Ministro Francisco Falcão, Primeira Turma, examinando hipótese análoga, decidiu pela possibilidade de corte no fornecimento de energia elétrica, em razão de inadimplência, em se tratando de Estado-consumidor, mesmo no caso de prestação de serviços públicos essenciais, como a educação, *verbis*: “(...) Com efeito, ainda que se trate o consumidor de ente público, é cabível realizar-se o corte no fornecimento de energia elétrica, mesmo no caso de prestação de serviços públicos essenciais, como a educação, desde que antecedido de comunicação prévia por parte da empresa concessionária, a teor do art. 17 da Lei n. 9.427/96. Tal entendimento se justifica em atendimento aos interesses da coletividade, na medida em que outros usuários sofrerão os efeitos da inadimplência do Poder Público, podendo gerar uma mora continuada, assim como um mau funcionamento do sistema de fornecimento de energia (...)”.

5. Embargos de Divergência rejeitados (EREsp 845.982/RJ, STJ – Primeira Seção, rel. Min. Luiz Fux, julgamento 24.06.2009, DJe 03.08.2009)⁶.

⁶ É cediço que a jurisprudência da Primeira Seção firmou-se no sentido de não se admitir a suspensão do fornecimento de energia elétrica em hospitais públicos inadimplentes, em razão do interesse da coletividade. No entanto, tal orientação não prospera na hipótese hospital particular que funciona como empresa, isto é, com objetivo de auferir lucros, embutindo, inclusive, nos preços cobrados de seus clientes, o valor dos custos da energia elétrica consumida. Nesse sentido já decidiu o STJ que não cabe indenização quando o corte do serviço foi precedido de todas as cautelas, *vide* REsp 771.853/MT, STJ – Segunda Turma, rel. Min. Eliana Calmon, julgamento 02-02-2010, DJe 10-02-2010. Também tem sido considerado ilegítimo o corte no fornecimento de energia elétrica quando puder afetar o direito à saúde e à integridade física do usuário. Conferir: AREsp 452.420/SP (decisão monocrática), STJ – Segunda Turma, rel. Min. Herman Benjamin, julgamento 19-12-2013, DJe 05-02-2014; REsp 853.392/RS, STJ – Segunda Turma, rel. Min. Castro Meira, julgamento 21-09-2006, DJ 05-09-2007.