

Silvia Caniver Drago

**A PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DO CONSUMIDOR DE
SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

COGEAE – DIREITO CONSTITUCIONAL

São Paulo

2013

Silvia Caniver Drago

**A PROTEÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DO CONSUMIDOR DE
SERVIÇO PÚBLICO ESSENCIAL**

Monografia apresentada à banca examinadora da
Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade
Católica de São Paulo - COGEAE,
como exigência parcial para obtenção do grau de
especialista em Direito Constitucional, sob
orientação do Professor Renè Zamlutti.

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

COGEAE – DIREITO CONSTITUCIONAL

São Paulo

2013

Sumário

I.	Introdução	4
II.	Evolução Histórica dos Direitos Fundamentais	7
II.1	Direitos Fundamentais de Primeira Dimensão	9
II.2	Direitos Fundamentais de Segunda Dimensão	10
III.	A Internacionalização dos Direitos Fundamentais	13
III.1	A Organização das Nações Unidas.....	14
III.2	Os Pactos Internacionais da ONU.....	15
IV.	Direitos Fundamentais na Constituição de 1988.....	18
IV.1	Os Princípios Fundamentais como Fonte Primária de Direito	23
IV.2	A Dignidade da Pessoa Humana.....	25
V.	A Proteção ao Consumidor	28
V.1	Relações de Consumo	32
V.2	Serviços Públicos Comuns e Essenciais	33
V.3	Consumidor Carente e Inadimplemento	36
V.3.1	Princípio da Continuidade do Serviço Público.....	39
V.3.2	A Suspensão do Serviço como Meio de Cobrança Indireta - Análise da Constitucionalidade.....	40
V.3.3	Medidas Facilitadoras do Pagamento pelo Consumidor Carente	45
VI.	Conclusão	50
	REFERÊNCIAS.....	53

I. Introdução

O estudo dos direitos fundamentais vem ganhando destaque desde a segunda metade do século XX, quando o estarrecimento internacional gerado pelas atrocidades cometidas pelo regime nazi-fascista durante a Segunda Guerra Mundial ocasionou uma reação global em proteção à dignidade do indivíduo.

Com efeito, o pós-guerra deu ensejo a uma sensação geral de perda de valor e de identidade, na medida em que, até então, a vida humana estivera sendo tratada como mero instrumento de consecução de políticas higienistas, tendo perdido sua natureza, muito bem descrita por Kant, de fim em si mesmo. Desprovido de sua dignidade e da busca pelo pleno desenvolvimento de suas potencialidades, o indivíduo estava descaracterizado.

Foi esta revolta e indignação contra a redução do ser humano a mero objeto de poder que ensejou a união entre os Estados e a criação da Organização das Nações Unidas, seguida de todo um aparato internacional em busca de padrões mínimos de proteção. Nesse contexto, nasceram a Carta das Nações Unidas, o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, além de todo o sistema global e regional de proteção aos Direitos Humanos.

Com o escopo de concretizar seus compromissos internacionais, os Estados membros trataram de internalizar referidos padrões mínimos, também chamados *standards* internacionais, por intermédio de constituições ricas em princípios e dotadas de alta carga axiológica, criando inegável dialética entre o direito internacional e o direito constitucional.

É nesse contexto histórico que a dignidade da pessoa humana foi alçada à condição de supraprincípio, seja porque topologicamente situada no capítulo da Constituição atinente aos princípios fundamentais, que, por tal razão, dão fundamento de validade a todos os demais, seja porque prevista como fundamento da República, ou, ainda, porque o contexto internacional exigia que os Estados pautassem seus ordenamentos jurídicos na premissa de que todo indivíduo é dotado de dignidade, por mais reprováveis que fossem suas atitudes.

Portanto, quando se analisa toda e qualquer norma pertencente ao ordenamento jurídico, seja ela de ordem constitucional ou infraconstitucional, tenha

ela natureza de regra ou princípio, deve-se ter em mente que ela deve ser interpretada à luz dos princípios fundamentais da República, que se revestem de toda a carga axiológica necessária à manutenção do sistema de proteção mínima que se busca garantir, dentre eles, o da dignidade da pessoa humana.

Isto posto, o presente estudo tem como objetivo analisar as relações de consumo de serviços públicos essenciais, sob a ótica da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais, notadamente no que atine ao consumidor carente de recursos financeiros, levando-se em conta todo o contexto histórico e axiológico do sistema de proteção mínima.

Qual o limite de atuação das concessionárias de serviço público sem que se adentre a esfera da garantia de *standards* mínimos em favor do consumidor?

A indagação em apreço tem gerado polêmica, na medida em que os serviços públicos essenciais, via de regra, são prestados pelo Poder Público de maneira indireta, por intermédio de empresas concessionárias que, exercendo atividade econômica, naturalmente e em última análise visam ao lucro do negócio.

O consumidor de serviços públicos essenciais, por outro lado, difere-se do estereótipo usual de consumidor de produtos e serviços de natureza comum, eis que não adentrou a relação consumerista por comodidade, desejo, luxo ou simples opção. O consumidor de serviço público essencial não tem alternativa: ele necessita de água para sobreviver; ele imprescinde de luz elétrica para desempenhar as mais cotidianas atividades domésticas; ele simplesmente não sobrevive sem que tais serviços lhe sejam prestados regular e adequadamente.

Sempre que o consumidor de produtos e serviços comuns enfrenta uma fase de extrema dificuldade financeira, ele tem ao seu alcance o poder de reestruturar seus gastos e finanças, de maneira que possa se ver livre de despesas desnecessárias e extirpá-las de seu balanço mensal. A outro giro, o consumidor de serviços públicos essenciais não detém tal poder, eis que ele não pode prescindir da relação consumerista, ocasionando um vínculo forçado.

Desta maneira, serve o presente estudo para indagar quais as soluções que podem ser adotadas para que, de um lado, se preserve a finalidade da atividade econômica desempenhada pela concessionária de serviços públicos essenciais e, de outro, se garanta que o indivíduo que enfrenta severas dificuldades financeiras

não seja abruptamente tolhido de abastecimento de água e luz, sem o que não pode sobreviver de maneira digna, como mandam os ditames constitucionais.

Por derradeiro, importa destacar que, para fins de análise, as figuras do consumidor de serviços públicos essenciais e a do consumidor comum são ora tratadas separadamente, como se se tratasse de personagens distintos. Por óbvio que, na realidade das relações cotidianas, um mesmo cidadão é, a um só tempo, consumidor de serviços públicos essenciais e consumidor comum, contudo, tal distinção é necessária porquanto o presente estudo tratará de analisar o indivíduo inserido em dado contexto social e econômico e não o cidadão em sua completude, o que seria sobremaneira complexo e extenso, fugindo ao foco da análise.

II. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Para que se possa dar início à análise dos direitos fundamentais da atualidade, é imperioso que se faça uma digressão ao passado, para que se estude a origem do movimento constitucionalista, responsável por embasar a positivação, no ordenamento jurídico, de valores humanos.

O constitucionalismo surge motivado pela necessidade de impor ao Estado limitações no âmbito de suas atuações, até então reconhecidamente absolutistas, centralizadas, autoritárias e não submetidas ao ordenamento imposto aos governados. A idéia, à época, era a de que "the king can do no wrong", ou seja, não havia qualquer responsabilização pelos atos praticados pelo Estado e que porventura lesionassem o cidadão, colocando este último em situação de extrema vulnerabilidade.

A passagem dos anos demonstrou, a toda evidência, que as arbitrariedades do Estado necessitavam ser coibidas por intermédio de um sistema de proteção mínima, que tivesse como escopo a garantia dos direitos mais basilares de um cidadão frente à atuação do monarca.

Diante de tais circunstâncias, inúmeras declarações esparsas se prestaram a tentar listar quais seriam os direitos essenciais do indivíduo, que teriam o condão de impor ao Estado limitações e abstenções, sob pena de responsabilização.

Alguns defendem que a primeira Declaração de Direitos de que se tem notícia seria a Magna Carta de 1215, pela qual o Rei João Sem Terra se comprometeu a garantir aos senhores feudais a preservação de alguns direitos básicos frente à sua atuação. A Magna Carta foi seguida pela *Petition of Rights*, pelo *Habeas Corpus Act* e pela *Bill of Rights*, de 1688.

Não são todos os doutrinadores, contudo, que enxergam tais documentos como sendo declarações de direitos fundamentais propriamente ditas: a uma, porque elaboradas em uma época em que inexistente o Estado de Direito, pressuposto básico para o estabelecimento de liberdades individuais. Com efeito, não se pode conceber efetividade em um instrumento normativo ao qual o Estado não está obrigado a se submeter juridicamente, sendo-lhe permitido qualquer tipo de violação, sem que haja o risco da responsabilização.

Além disso, no tocante à Magna Carta, impende destacar que não se destinava a todos os cidadãos, senão que apenas àqueles detentores de propriedades feudais,

o que descaracteriza a configuração dos direitos fundamentais, que são universais por excelência.

Assim é que os juristas da atualidade costumam entender como sendo as primeiras declarações de direitos fundamentais aquelas elaboradas no século XVIII, sob a influência de pensadores como Montesquieu, Rousseau e Locke, e que tiveram como base o Estado moderno, entendido como aquele que se sujeita ao Estado de Direito e que também se submete ao ordenamento jurídico¹.

Nesse sentido, José Afonso da Silva:

“Na Inglaterra elaboraram-se cartas e estatutos assecuratórios de direitos fundamentais, como a Magna Carta (1215-1225), a Petition of Rights (1628), o Habeas Corpus Amendment Act (1679) e o Bill of Rights (1688). Não são, porém, declarações de direito no sentido moderno, que só apareceram no século XVIII com as Revoluções americana e francesa. Tais textos, limitados e às vezes estamentais, no entanto, condicionaram a formação de regras consuetudinárias de mais ampla proteção dos direitos humanos fundamentais.”²

No ano de 1776, por ocasião da independência das treze colônias inglesas nos Estados Unidos, elaborou-se a chamada “Declaração do Bom Povo de Virgínia”, que elencou diversos direitos individuais contra os quais o Estado não poderia atentar, dentre eles, a liberdade, a proteção à vida, a autonomia, a liberdade de imprensa, a igualdade, a propriedade, o devido processo legal, entre outros. Esta, sim, foi considerada a primeira declaração de direitos no sentido moderno.

Em 1789, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão francesa teve o mesmo condão, estabelecendo limites à atuação estatal por intermédio de um rol de direitos e garantias básicos.

Tais declarações foram o gatilho do sistema constitucionalista que, décadas mais tarde, passou a reunir em um só documento - a Constituição - os direitos que compoariam o patamar mínimo de proteção do indivíduo contra o Estado.

O movimento constitucionalista, assim, teve início no final do século XVIII, e uma de suas consequências foi a de alçar determinados direitos e garantias ao rol de direitos fundamentais por excelência, porque indiscutivelmente inibidores da

¹ DIMOULIS, Dimitri e MARTINS, Leonardo. In *“Teoria Geral dos Direitos Fundamentais”*, 2ª edição, Editora Revista dos Tribunais, p. 23.

² SILVA, José Afonso da. In *“Curso de Direito Constitucional Positivo”*, 23ª edição, Editora Malheiros, p.151/152

atuação arbitrária e absoluta do Estado, a exemplo da Tripartição dos Poderes, tese inaugurada por Montesquieu em sua obra "O Espírito das Leis", e o Estado de Direito, pelo qual o próprio Estado passava a se submeter ao ordenamento jurídico que criara.

A esse respeito, prelecionam Dimitris Dimoulis e Leonardo Martins que:

*“Em suma, pode-se dizer que uma evolução muito rápida permitiu que, no último quarto do século XVIII, fossem redigidas declarações de direitos fundamentais, tanto no “velho” como no “novo” mundo, e que fossem reconhecidas como fundamento da ordem estatal-constitucional, devendo ser respeitadas pelo legislador comum, pela Administração Pública e pelos tribunais”.*³

II.1 Direitos Fundamentais de Primeira Dimensão

Quando se fala nas primeiras declarações de direitos e nas Cartas surgidas com o movimento constitucionalista, não se está tratando – que fique bem claro – do extenso e diversificado rol de direitos fundamentais que verificamos hoje nos Tratados de Direitos Humanos e na Constituição da República de 1988.

A razão é simples. O pensamento iluminista encabeçado por Montesquieu, Rousseau e Locke partiu de uma ascensão econômica da classe burguesa que não condizia com a realidade política da época. Isto porque, conquanto estivesse em ascensão, a burguesia não podia usufruir do crescimento enquanto suas liberdades individuais fossem oprimidas pelo Estado absolutista.

Desse fato decorre que os primeiros direitos fundamentais que foram contemplados pelas Cartas Constitucionais eram aqueles que asseguravam uma postura absenteísta por parte do Estado em favor do indivíduo, viabilizando a este último o exercício de suas liberdades individuais. Havia uma grande preocupação com o direito de propriedade e com a livre iniciativa, sem qualquer intervenção do Estado, traços marcantes do liberalismo. A palavra de ordem era, portanto, liberdade.

Nas palavras de José Afonso da Silva,

³ DIMOULIS, Dimitri e MARTINS, Leonardo. In *“Teoria Geral dos Direitos Fundamentais”*, 2ª edição, Editora Revista dos Tribunais, p. 27.

“O indivíduo era uma abstração. O homem era considerado sem levar em conta sua inserção em grupos, família ou vida econômica. Surgia, assim, o cidadão como ente desvinculado da realidade da vida. Estabelecia-se igualdade abstrata entre os homens, visto que deles se despojavam as circunstâncias que marcam suas diferenças no plano social e vital. Por isso, o Estado teria que abster-se. Apenas deveria vigiar, ser simples gendarme.”⁴

Por tal razão, é comum se referir aos direitos elencados nas primeiras Constituições como sendo aqueles pertencentes à primeira dimensão ou geração, muito embora esta última nomenclatura não se afigure de todo adequada, conforme se verá adiante.

A primeira dimensão de direitos está relacionada às liberdades individuais e ao cidadão destacado de seu contexto social, daí porque também são chamados de direitos individuais.

Exemplos de direitos individuais são a proteção à vida, à liberdade de expressão, de religião, de pensamento, a livre associação, a propriedade, a honra, entre outros.

II.2 Direitos Fundamentais de Segunda Dimensão

Dominantes por mais de um século, durante o qual a burguesia impôs fossem garantidas suas liberdades individuais em detrimento da atuação proativa do Estado, em consonância com os ideais liberalistas da época, os direitos fundamentais de primeira dimensão foram aos poucos se revelando insuficientes.

Isto porque se passou a perceber que o indivíduo também se inseria num corpo social, de acordo com suas relações intersubjetivas, sendo certo que a ideia de que ele deveria ser considerado apenas isoladamente fomentava desigualdades econômico-sociais e auxiliava a manutenção do *status quo*, em detrimento de mudanças sociais que buscassem reduzir a iniquidade na repartição de riquezas.

Desta maneira, surgiram, em complementação aos direitos individuais, aqueles de caráter *social*, que, contrariamente aos primeiros, incentivavam uma conduta

⁴ SILVA, José Afonso da. In *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 23ª edição, Editora Malheiros, p.159

ativa por parte do Estado, sempre que a desigualdade social estivesse em jogo.

Importa esclarecer que os direitos fundamentais de segunda dimensão não vieram substituir os de primeira, senão que apenas complementá-los, mitigando – porém não extinguindo - a ideia já arraigada de que o Estado deveria se portar sempre de maneira passiva.

Os direitos sociais de segunda dimensão tinham por objetivo impor metas ao Estado, que se obrigaria a adotar políticas públicas visando ao atingimento de determinados objetivos sociais, tais como a redução da desigualdade econômica, a promoção de iguais condições de saúde e educação, o fomento à existência de condições dignas de trabalho, dentre outros.

A palavra de ordem, desta feita, é a igualdade.

Muito relevante enfatizar, uma vez mais, que não houve exclusão dos direitos individuais, pertencentes à primeira dimensão, pelos sociais, já que não existe pleno exercício da liberdade sem igualdade e vice-versa. De que adianta garantir liberdades individuais, se estas são destinadas a uns poucos privilegiados, detentores dos recursos econômicos e das propriedades? Assim é que os direitos sociais visam, em última análise, a garantir que todos possam fazer uso de suas liberdades de maneira mais justa e equalitária. Os direitos individuais não são substituídos, mas, ao contrário, reafirmados sob nova roupagem: a da igualdade material.

Não é por outra razão que hoje se diz que os direitos fundamentais são interrelacionados e interdependentes, eis que liberdade e igualdade não podem existir isoladamente. Necessitam e dependem uma da outra.

Também foram os direitos de segunda dimensão os responsáveis pelo caráter universal de todos os demais, já que, muito embora as Cartas Constitucionais elaboradas durante a época do liberalismo fossem destinadas a todos os indivíduos, a verdade é que somente com o início das ideias socialistas se buscou assegurar, com efetividade, tal resultado.

É em razão de tais características que muitos juristas evitam se referir à existência de “gerações” de direitos, já que as gerações posteriores tendem a substituir as anteriores, o que não se amolda ao caso dos direitos fundamentais, em que todas as categorias permanecem coexistindo, cada qual com sua importância.

Foi a Constituição Mexicana de 1917 que primeiro introduziu os direitos sociais do homem em seu rol de direitos fundamentais, seguida pela Constituição Alemã de Weimar, de 1919, que, apesar de não ter sido pioneira, exerceu maior influência internacional após a Primeira Grande Guerra. Ressalte-se que nenhuma destas Cartas Constitucionais rompeu com os ideais capitalistas, muito embora tenham inaugurado a proteção aos direitos sociais.

Já a Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, aprovada pelos soviets no ano de 1918, ao contrário das anteriores, inaugurou um novo modelo de sociedade, em que os pensamentos liberais eram abandonados e substituídos por ideais plenamente socialistas. Não teve a repercussão mundial que dela se esperava, muito provavelmente em decorrência de ter extirpado todos os direitos individuais já consagrados de há muito e que eram valorizados pela ordem internacional.

Assim é que a primeira metade do século XX foi caracterizada por essa coexistência entre direitos de origem liberalista e aqueles ditos sociais, que passaram a se interrelacionar, impondo uma mitigação do liberalismo vigente durante os séculos XVIII e XIX.

Na atualidade, alguns doutrinadores apontam para a existência de uma terceira dimensão de direitos, que seriam aqueles relacionados à coletividade e aos direitos difusos, a exemplo do direito ambiental, do desenvolvimento sustentável, etc. Tal tese, entretanto, ainda vem sendo construída de modo tímido pelos juristas atuais.

III. A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Consoante já apontado em capítulo anterior, durante a primeira metade do século XX, pôde-se perceber uma dialética entre os direitos fundamentais considerados de primeira dimensão e aqueles de natureza social, tidos como de segunda dimensão.

Impende destacar, a esse respeito, que o debate que se travava acerca do tema encontrava-se adstrito ao âmbito nacional, sobretudo porque o movimento constitucionalista introduziu a ideia de que os direitos fundamentais deveriam ter previsão nas Cartas Constitucionais de cada Estado.

Os direitos garantidores da liberdade e igualdade humanas, portanto, encontravam óbice na soberania estatal que, então vista como absoluta, era o que lhes concedia fundamento de validade. Em outras palavras, era única e exclusivamente o Poder Constituinte quem tinha competência para dizer quais direitos seriam tratados como fundamentais.

Tal constatação não deixa de ser um contrassenso. Com efeito, a origem da tese de que os direitos fundamentais deveriam estar expressos na Constituição reside, justamente, na incontestável necessidade de limitação do poder estatal. Mas a Constituinte não deixa de ser um reflexo do poder desse mesmo Estado, que, agindo soberanamente, a convoca. Deixava-se, deste modo, para que o próprio ente que se pretendia limitar decidisse qual a extensão deste freio, o que era, no mínimo, frágil.

Durante a Segunda Guerra Mundial e, sobretudo, nos regimes nazi-fascistas, muitas atrocidades foram cometidas contra o ser humano. O homem assumiu o posto de mero instrumento para o atingimento de fins políticos, tendo sido desprovido de qualquer traço de dignidade.

O que mais causa espanto, entretanto, é que todos os crimes cometidos protegiam-se sob o manto da constitucionalidade, eis que o regime nazista adotado permitia e incentivava políticas higienistas. Tanto que, ao fim da guerra, aqueles que foram submetidos ao Tribunal de Nuremberg utilizaram-se da legalidade dos atos como sustentáculo de toda sua tese de defesa.

Foi a partir de então que a comunidade internacional despertou para o fato de

que os direitos fundamentais tratavam de matéria que ultrapassava as fronteiras da soberania estatal. Nada mais natural, já que a ideia inicial era a de proteger o ser humano contra os abusos do Estado que tentasse retirar sua dignidade.

III.1 A Organização das Nações Unidas

Diante do panorama histórico relatado, em 1945, os Estados vencedores da guerra decidiram se unir para formar a Organização das Nações Unidas (ONU), com o escopo de estabelecer parâmetros mínimos e globais de ação estatal e alçar o cidadão à condição de sujeito de direito internacional.

A preocupação era garantir que todos os indivíduos fossem titulares do direito a ter direitos, notadamente aqueles considerados fundamentais. Tal visão decorria da drástica alteração de paradigma verificada após a guerra, pela qual as normas positivas passaram a ser concebidas como instrumento que deveria servir ao homem, viabilizando uma convivência pacífica no seio da sociedade e, em última análise, garantindo a conservação de sua dignidade.

A alteração de paradigma em apreço ocasionou uma necessidade de elaboração de normas com maior carga axiológica, voltadas à ética, à moral e, sobretudo, à dignidade.

A ONU foi criada, assim, como órgão internacional, composto por diversos Estados membros e subdividida em departamentos internos e sua importância reside no relevante papel desempenhado na consolidação do movimento de internacionalização dos direitos fundamentais, que também são comumente chamados de “direitos humanos”.

A criação da ONU foi seguida da elaboração de um documento de extrema importância, qual seja, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948. Tratava-se de um código internacional sobre valores universais, que poderia ser dirigido a todo cidadão em qualquer parte do mundo, assim como a todo e qualquer Estado. Seu objetivo era pautar a existência de uma ordem pública mundial fundada no respeito à dignidade da pessoa humana, combinando ideias liberalistas de abstenção estatal com um discurso também social, de igualdade material.

Flavia Piovesan, citando Paul Sieghart, leciona que,

“As atrocidades perpetradas contra os cidadãos pelos regimes de Hitler e Stálin não significaram apenas uma violência moral que chocou a consciência da humanidade; elas foram uma real ameaça à paz e à estabilidade internacional. E assim, implicaram em uma verdadeira revolução no direito internacional: em uma única geração, um novo código internacional foi desenvolvido, enumerando e definindo direitos humanos e liberdades fundamentais para todos os seres humanos, em qualquer parte do mundo, e, a partir de então, esses direitos não mais puderam ser concebidos como generosidades dos Estados soberanos, mas passaram a ser ‘inerentes’ ou ‘inalienáveis’, e portanto não poderiam ser reduzidos ou negados por qualquer motivo.”⁵

III.2 Os Pactos Internacionais da ONU

O marco negativo da Declaração Universal de Direitos Humanos foi ter se revestido da forma de Resolução, o que não lhe conferia qualquer força normativa. De maneira que, conquanto nobre, sua função consistia apenas em nortear a postura dos Estados, que poderiam escolher não seguir as recomendações, sem se preocupar com a imposição de qualquer consequência negativa.

Foi por tal motivo que a ONU achou por bem elaborar um documento com força normativa que, de um lado, dispusesse sobre normas dotadas de alta carga axiológica e voltadas ao homem como ser titular de dignidade própria e, de outro, impusesse aos Estados membros algum tipo de sanção por eventual descumprimento aos parâmetros mínimos de proteção.

Nesse compasso, dois documentos foram elaborados concomitantemente, e, no ano de 1966, foram aprovados pela Assembléia Geral da ONU. O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos teve o condão de listar as liberdades individuais, relacionadas aos direitos fundamentais de primeira dimensão, ao passo que o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais tratou de

⁵ PIOVESAN, Flavia. In *“Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional”*, 7ª edição, Editora Saraiva, p. 7.

elencar os direitos tidos como sociais, de segunda dimensão.

Muitas foram as especulações sobre a razão de terem sido elaborados dois documentos distintos. A que se sobressai, contudo, é a de que o mundo ocidental estava vivenciando o auge da Guerra Fria, em que os ideais capitalistas e socialistas eram tidos como antagônicos. Por tal motivo, teria havido certa pressão para que as categorias de direito não convivessem no mesmo documento, mas esta versão dos fatos nunca foi confirmada como sendo verdadeira.

Também houve quem defendesse que era necessário elaborar dois pactos, em razão da autoaplicabilidade dos direitos civis e políticos, em oposição à natureza programática dos direitos econômicos, sociais e culturais, que demandavam realização progressiva.

A despeito da cisão formal das diferentes categorias de direitos, Flavia Piovesan ressalva que,

“Não obstante a elaboração de dois pactos diversos, a indivisibilidade e a unidade dos direitos humanos eram reafirmadas pela ONU, sob a fundamentação de que, sem direitos sociais, econômicos e culturais, os direitos civis e políticos só poderiam existir no plano nominal, e, por sua vez, sem direitos civis e políticos, os direitos sociais, econômicos e culturais também apenas existiriam no plano formal.”⁶

Além de listar todos os direitos considerados fundamentais, os Pactos ainda traziam em seu bojo a obrigatoriedade de que os Estados adotassem políticas internas voltadas à implementação de tais garantias, fossem elas de natureza administrativa ou legislativa, impondo, deste modo, uma verdadeira dialética entre o direito internacional e o direito constitucional interno.

Releva destacar, por oportuno, que a ratificação dos pactos e o comprometimento internacional dos Estados-membros com a implementação dos direitos ali previstos acarretou em inegável alteração de paradigma quanto ao conceito de soberania.

Isto porque, até então, a soberania estatal era tida como absoluta. O que acontecia dentro das fronteiras de uma nação não importava a nenhum outro Estado

⁶ PIOVESAN, Flavia. In *“Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional”*, 7ª edição, Editora Saraiva, p. 154/155.

ou ente internacional, que não fosse ele próprio. A ascensão de uma comunidade internacional que visava condicionar os ordenamentos jurídicos internos a determinados parâmetros mínimos internacionais, nesse ponto, mitigou o caráter absoluto da soberania e concedeu-lhe certa relatividade.

Muito embora não se possa falar que o Estado seja ente inferior hierarquicamente à comunidade internacional, é possível concluir que o exercício pleno da soberania estatal está condicionado ao atendimento de posturas protetivas mínimas, sob pena de sofrer o chamado *power of embarrassment*, ou seja, o constrangimento internacional de não ter honrado com as obrigações contraídas.

O sistema global de proteção, inaugurado pela ONU e fortalecido pelos seus Pactos Internacionais, foi seguido de sistemas regionais na África, Europa e América, cujos Estados também se uniram, com o escopo de adaptar os direitos humanos previstos pelo sistema global às vicissitudes dos povos locais. O sistema regional de proteção, no entanto, foge ao objeto do presente estudo, motivo pelo qual nos limitaremos a mencionar sua existência.

IV. DIREITOS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Todo o movimento levado a cabo pela comunidade internacional, notadamente pela Organização das Nações Unidas, teve como uma de suas consequências a relativização do conceito de soberania nacional, antes tido como absoluto.

A Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e os Pactos Internacionais da ONU exerceram, portanto, influência direta no âmbito dos ordenamentos jurídicos internos, que passaram a assumir o compromisso internacional de fomentar políticas públicas e legislativas voltadas à consecução dos direitos previstos nos tratados ratificados.

Resultado imediato disto é que as Constituições de cada Estado passaram a se enriquecer com princípios, com conceitos abertos, indeterminações semânticas e com enunciados que refletiam alta carga axiológica, baseada nos valores adotados pela comunidade internacional no pós-guerra, abandonando a idéia de que as leis seriam a fonte primária de direito.

Este movimento é chamado de neconstitucionalismo e consubstancia-se na vinculação indissociável entre direito e ética, com a penetração cada vez maior da filosofia nos debates políticos, com a rejeição do formalismo e maior recepção a recursos interpretativos abertos, a exemplo da ponderação e da tópica, assim como com a colocação dos princípios constitucionais em um patamar superior ao das regras constitucionais e leis, em termos de força normativa.

A respeito do tema, Daniel Sarmento preleciona que,

“(...) o neconstitucionalismo alenta um ideário humanista, que aposta na possibilidade de emancipação humana pela via jurídica, através de um uso engajado da moderna dogmática constitucional. (...) os neconstitucionalistas insistem no aprofundamento do projeto político da Modernidade, de emancipação pelo uso da razão, por meio dos instrumentos do direito constitucional, sobretudo os direitos fundamentais.”⁷

Em suma, com a união dos Estados em uma comunidade internacional, as Constituições assumiram o relevante papel de assegurar que todos os valores

⁷ SARMENTO, Daniel. In “O Neconstitucionalismo no Brasil”, na obra *Direitos Fundamentais e Estado Constitucional*, organizada por George Salomão Leite e Ingo Wolfgang Sarlet. Editora Revista dos Tribunais, coedição, p. 21/22.

universais previstos nos Pactos Internacionais fossem não somente internalizados e concretizados na forma de normas constitucionais voltadas ao ser humano e à sua dignidade, como também de garantir que assumissem o papel de balizar a atuação de todos os Poderes da República.

Tendo isso em vista, importa fazer algumas ponderações relativamente ao ordenamento jurídico brasileiro e ao momento histórico que vivenciava na época.

Por ocasião da entrada em vigor dos Pactos Internacionais no ano de 1976, o Brasil vivia em pleno período de ditadura militar. Nesta época, os direitos mais basilares do cidadão brasileiro estavam sendo arbitrariamente e injustificadamente suprimidos pelo regime militar, que ameaçava a manutenção do princípio democrático.

O Poder Executivo, encabeçado pelos militares, exercia verdadeiro controle sobre os demais poderes, sobre a própria Federação e sobre os cidadãos, que não mais podiam gozar de suas liberdades individuais. O Brasil caminhava, portanto, em sentido diametralmente oposto àquele que havia se comprometido a tomar após a ratificação dos Pactos Internacionais da ONU.

Por conta da delicada situação política vivenciada em nosso país, foi somente após o fim da ditadura militar que nosso ordenamento jurídico interno buscou se sintonizar com os valores adotados pela comunidade internacional. Muito embora houvesse se comprometido, no ano de 1966, a fomentar a implementação interna dos valores preconizados pela comunidade internacional, o Brasil estava realmente atrasado com tal dever.

Deste modo, após todo o trauma político vivenciado em nosso país durante os anos da ditadura militar, convocou-se uma Assembléia Nacional Constituinte, com o fito de elaborar uma nova Carta Constitucional, que refletisse a reconquista da democracia e se coadunasse também com os movimentos internacionais que estipulavam padrões de proteção mínima ao cidadão.

Não foi à toa que a Constituição de 1988 foi apelidada de “constituição cidadã”: com mais de setenta incisos, seu artigo 5º traz uma extensa e pormenorizada lista de direitos considerados como sendo essenciais à manutenção das liberdades do homem. Mas não é só. Os direitos sociais, denominados de segunda dimensão, não deixaram de ser prestigiados pela Magna Carta, conforme se observa pela leitura dos artigos 6º, 7º e 8º.

A esse respeito, Daniel Sarmento assevera que,

“O processo histórico que se desenrolou na Europa Ocidental a partir do final da Segunda Guerra, no Brasil só teve início após a promulgação da Constituição de 88. É verdade que já tínhamos controle de constitucionalidade desde a proclamação da República, porém, na cultura jurídica brasileira de até então, as constituições não eram vistas como autênticas normas jurídicas, não passando muitas vezes de meras fachadas.(...)”

Até 1988 a lei valia muito mais do que a Constituição no tráfico jurídico, e, no direito público, o decreto e a portaria ainda valiam mais do que a lei. O Poder Judiciário não desempenhava um papel político tão importante e não tinha o mesmo nível de independência de que passou a gozar posteriormente. As constituições eram pródigas na consagração de direitos, mas estes dependiam quase exclusivamente da boa vontade dos governantes de plantão para saírem do papel – o que normalmente não ocorria. Em contextos de crise, as fórmulas constitucionais não eram seguidas e os quartéis arbitravam boa parte dos conflitos políticos ou institucionais que eclodiam no país.

A Assembléia Constituinte de 1987/1988, que coroou o processo de redemocratização do país, quis romper com este estado de coisas e promulgou uma Constituição contendo um amplo e generoso elenco de direitos fundamentais de diversas dimensões – direitos individuais, políticos, sociais e difusos – aos quais conferiu aplicabilidade imediata (art. 5º, §1º) e protegeu diante do próprio poder de reforma (art. 60, § 4º, IV).

(...)

Além disso, a Constituição de 88 regulou uma grande quantidade de assuntos – muitos deles de duvidosa dignidade constitucional -, subtraindo um vasto número de questões do alcance do legislador. Ademais, ela hospedou em seu texto inúmeros princípios vagos, mas dotados de forte carga axiológica e poder de irradiação. Estas características favoreceram o processo de constitucionalização do direito, que envolve não só a inclusão no texto constitucional de temas outrora ignorados, ou regulados em sede ordinária, como também a releitura de toda a ordem jurídica a partir de uma ótica pautada pelos valores constitucionais – a chamada filtragem constitucional do

*direito.*⁸

É possível concluir, portanto, que a traumática experiência de vulnerabilização da democracia vivenciada durante a ditadura militar também serviu como causa bastante para que o Estado brasileiro se conscientizasse da importância de assegurar valores constitucionais, na forma de princípios e normas de caráter axiológico, seguindo a toada dos demais Estados membros das Nações Unidas.

De maneira que não foi movimento internacional, sozinho, que abriu as portas para que o ordenamento jurídico brasileiro alçasse o ser humano à condição especial de sujeito de direitos, dotado de dignidade própria. Os próprios rumos que o país tomara nas décadas anteriores serviram também de amarga lição para que as mudanças nesse sentido se concretizassem legislativamente.

As transformações políticas internas, ao seu turno, também serviram para alavancar a participação do Estado brasileiro nos debates internacionais, sobretudo em função do quanto previsto pelos artigos 4º, II, e 5º, § 2º, da Constituição de 1988, senão vejamos:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

(...)

II - prevalência dos direitos humanos;

Art. 5º (...)

§ 2º - Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Da atenta leitura dos dispositivos constitucionais supra transcritos, resta evidente que, se de um lado, o Direito Internacional exerceu inegável influência sobre o direito constitucional interno, reverberando no conteúdo valorativo das normas preconizadas pela Magna Carta de 1988, não menos certo é que o próprio Direito Constitucional interno também interferiu nas relações brasileiras no âmbito internacional, porquanto alçou o tema dos direitos humanos como agenda primordial do Estado brasileiro no cenário global.

A respeito desta indiscutível dialética entre direito constitucional interno e

⁸ SARMENTO, Daniel. In “O Neoconstitucionalismo no Brasil”, na obra *Direitos Fundamentais e Estado Constitucional*, organizada por George Salomão Leite e Ingo Wolfgang Sarlet. Editora Revista

direito internacional, Flavia Piovesan pondera que,

“No caso brasileiro, as relevantes transformações internas tiveram acentuada repercussão no plano internacional. Vale dizer, o equacionamento dos direitos humanos no âmbito da ordem jurídica interna serviu como medida de reforço para que a questão dos direitos humanos se impusesse como tema fundamental na agenda internacional do País. Por sua vez, as repercussões decorrentes dessa nova agenda internacional provocaram mudanças no plano interno e no próprio ordenamento jurídico do Estado brasileiro.”⁹

Resta evidente, portanto, que todo o contexto histórico e político narrado nos capítulos anteriores, somado ao crescente ideal kantiano de que o ser humano é um fim em si mesmo, cuja dignidade lhe é intrínseca, colaboraram para que o movimento neoconstitucionalista se impusesse e o tema dos direitos fundamentais adentrasse definitivamente a seara do ordenamento jurídico brasileiro.

Trata-se de um caminho sem volta, não somente porque a Constituição veda, por meio do art. 60, §4º, qualquer emenda constitucional tendente a abolir ou enfraquecer os direitos fundamentais, que foram alçados à condição de cláusulas pétreas, como também em decorrência do princípio de direito internacional da “proibição do retrocesso dos direitos fundamentais”.

De maneira que aos Estados somente é permitido avançar na temática, em direção a uma garantia de dignidade cada vez maior, mas jamais retroceder.

Impende destacar também, por oportuno, que, uma vez expressos no texto constitucional, os direitos fundamentais não vinculam unicamente a conduta do Estado, mas se aplicam também às relações particulares, em virtude do que se denomina eficácia irradiante.

De maneira que, a par da eficácia vertical, que impõe ao Estado deveres de abstenção ou fomento - a depender da dimensão de direito de que se está tratando-, existe também uma extensão de tais deveres à esfera particular, na medida em que os direitos fundamentais, por não serem absolutos, encontram limite no direito de outro concidadão.

Cada indivíduo, portanto, está obrigado constitucionalmente a respeitar o

dos Tribunais, coedição, p. 22.

⁹ PIOVESAN, Flavia. In *“Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional”*, 7ª edição, Editora Saraiva, p. 24/25.

direito fundamental alheio, abstendo-se de violá-lo, já que a eficácia dos direitos fundamentais irradia-se para todos aqueles que se submetem ao ordenamento jurídico vigente.

Sobre o tema, discorreu Daniel Sarmento em sua obra “Direitos, deveres e garantias fundamentais”¹⁰, nos seguintes termos:

“A teoria da eficácia direta dos direitos fundamentais nas relações privadas foi defendida inicialmente na Alemanha por Hans Carl Nipperdey, a partir da década de 50. Segundo ele, embora alguns direitos fundamentais previstos na Constituição alemã vinculem apenas o Estado, outros, pela sua natureza, podem ser invocados diretamente nas relações privadas, independentemente de qualquer mediação por parte do legislador, revestindo-se de oponibilidade erga omnes. Nipperdey justifica sua afirmação com base na constatação de que os perigos que ameaçam os direitos fundamentais no mundo contemporâneo não provêm apenas do Estado, mas também dos poderes sociais e de terceiros em geral. A opção constitucional pelo Estado Social importaria no reconhecimento desta realidade, tendo como consequência a extensão dos direitos fundamentais às relações entre particulares.”

IV.1 Os Princípios Fundamentais como Fonte Primária de Direito

Consoante mencionado em capítulos anteriores, o movimento de internacionalização dos direitos fundamentais culminou numa alteração de paradigma no tocante à soberania dos Estados, que passou a ser relativizada para que estes pudessem se comprometer internacionalmente com a implementação interna do conteúdo dos Tratados.

Nessa toada, com o escopo de amoldar seus ordenamentos jurídicos à nova concepção de normas pautadas na ética, na moral, na dignidade e no ser humano, os Estados passaram a contar com Constituições compostas por conceitos principiológicos dotados de alta carga valorativa e abertos a interpretações voltadas à dignidade da pessoa humana, resultado de um pensamento neoconstitucionalista.

Os chamados princípios fundamentais da Constituição, portanto, passaram a ser norteadores da atividade hermenêutica, legislativa e administrativa, porquanto

¹⁰ SARMENTO, Daniel. *Direitos, deveres e garantias fundamentais*. Bahia: JusPodivm, 2011, p. 308.

concebidos, a um só tempo, como ponto de partida e de chegada do ordenamento como um todo.

Nesse ponto, releva chamar atenção para a topologia dos princípios fundamentais no corpo da Carta Constitucional. São tratados logo no Título I, bem ao final do preâmbulo, o que corrobora o entendimento de que se trata de balizas éticas e morais à atuação do Estado e à postura dos próprios indivíduos, uns com relação aos outros.

Ressalte-se, por oportuno, que existe uma diferenciação entre os princípios constitucionais e os princípios fundamentais, sendo certo que os últimos constituem espécie dos primeiros, que são gênero. Assim, nem todo princípio constitucional é fundamental, mas a recíproca não é verdadeira. Os princípios fundamentais, repita-se, consistem naqueles preconizados no Título I da Constituição da República e servem como norte axiológico para todo o sistema jurídico brasileiro, em todas as esferas de todos os poderes da República e estendem-se, inclusive, ao âmbito das relações particulares.

José Afonso da Silva aponta a seguinte distinção:

*“Temos que distinguir entre princípios constitucionais fundamentais e princípios gerais do Direito Constitucional. Vimos já que os primeiros integram o direito constitucional positivo, traduzindo-se em normas fundamentais, normas-síntese ou normas-matriz, 'que explicitam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte', normas que contêm as decisões políticas fundamentais que o constituinte acolheu no documento constitucional. Os princípios gerais formam temas de uma teoria geral do Direito Constitucional, por envolver conceitos gerais, relações, objetos, que podem ter seu estudo destacado da dogmática jurídico-constitucional”.*¹¹

Consoante já mencionado, os princípios fundamentais podem ser encontrados logo após o preâmbulo da Carta Constitucional, no Título I, evidenciando sua relevância como base fundadora de todo o ordenamento jurídico.

Da atenta leitura dos primeiros artigos da Carta Constitucional de 1998, dois fatos chamam atenção: o primeiro deles consiste na inclusão da dignidade da pessoa humana como fundamento da República, o que é inteiramente novo em se

¹¹ SILVA, José Afonso da. In *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23ª edição, Editora Malheiros, p.95.

tratando de constituições brasileiras. Este aspecto será analisado mais profundamente no próximo item.

O segundo reside nos objetivos da República, constantes do art. 3º, que evidenciam a inauguração de uma ordem constitucional voltada a um objetivo de ordem moral e ética, consistente na redução das desigualdades materiais e na promoção do bem estar social de todos, em perfeita consonância com o movimento neoconstitucionalista, já estudado.

A característica primeira dos princípios fundamentais consiste em servir de embasamento para toda a ordem constitucional, devendo, portanto, ser analisados como sendo, a um só tempo, ponto de partida e de chegada do sistema jurídico. As atividades legislativa, executiva e interpretativa, devem ser calcadas em todos os fundamentos e objetivos da República, assim como os particulares devem guardar, em suas relações privadas, respeito e coerência com relação aos princípios fundamentais.

Dáí porque se conclui que os princípios fundamentais de que trata o Título I da Carta Constitucional, mais do que conter decisões políticas fundamentais, refletem os valores de toda uma sociedade num dado momento social e histórico e, deste modo, devem ser concebidos como fonte primária do direito.

IV.2 A Dignidade da Pessoa Humana

Consoante explanado no item anterior, a dignidade da pessoa humana foi alçada à condição de princípio fundamental da Constituição e, mais que isso, à qualidade de fundamento da República, integrando a base de toda a formação do ordenamento jurídico brasileiro. Passou a ser, simultaneamente, limite e tarefa do Estado, assim como norte comportamental de todo e qualquer cidadão nas esferas de suas relações privadas, em função de sua eficácia irradiante, consoante já explanado anteriormente.

É muito comum se defender que a dignidade não estaria condicionada à positivação de uma norma que afirme sua existência, por se tratar de qualidade intrínseca e inerente a todo ser humano, sendo, portanto, preexistente ao Direito.

Deste modo, ainda que vivêssemos em uma sociedade em que não houvesse

a positivação da dignidade da pessoa humana, este atributo seria existente e aferível, por ser decorrência lógica de toda e qualquer existência humana.

Não obstante este estudo adotar a teoria da dignidade como conceito pré-concebido e não condicionado ao Direito, releva observar que sua positivação no texto constitucional é de suma importância. A norma positivada tem o condão de servir de subsídio para reprimir violações pelo Estado e pelos particulares, assim como para fomentar a construção de uma sociedade mais justa e solidária, por intermédio de um sistema jurídico que não se olvide que está lidando com relações humanas e, portanto, que deve preservar a dignidade dos indivíduos no seu mais alto grau.

Conceituar a dignidade da pessoa humana não consiste tarefa fácil, sobretudo por se tratar de ideia que abarca âmbitos diversos do direito, a exemplo da filosofia e psicologia.

Em razão de se tratar de um conceito aberto e dotado de alta carga valorativa, é praticamente impossível atribuir um único significado à dignidade da pessoa humana, porque referida definição irá variar de acordo com o momento histórico, com o segmento da sociedade que a analisa e com as relações intersubjetivas travadas.

De maneira que Ingo Wolfgang Sarlet assevera ser mais fácil definir o que a dignidade da pessoa humana não é, partindo-se de uma análise de excludentes, do que buscar conceituá-la pelo que é¹². Por tal motivo, na aplicação do direito, o Poder Judiciário prefere adotar uma análise casuística, com o escopo de verificar concretamente se a dignidade de determinado indivíduo está sendo violada ou não, solução esta que tem se revelado satisfatória.

Contudo, é importante que não se abandone por completo a tentativa de definir, ao menos genericamente, os contornos do que se entende por dignidade da pessoa humana, com o escopo de evitar aplicações voluntárias e desiguais para indivíduos em situações semelhantes.

A esse respeito, Ingo Wolfgang Sarlet:

“Neste contexto, bem refutando a tese de que a dignidade não constitui um

¹² SARLET, Ingo Wolfgang. In *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*, sétima edição. Editora Livraria do Advogado, p. 45.

conceito juridicamente apropriável e que não caberia – como parece sustentar Habermas – em princípio, aos Juízes ingressar na esfera do conteúdo ético da dignidade, relegando tal tarefa ao debate público que se processa notadamente na esfera parlamentar, assume relevo a percuciente observação de Denninger, no sentido de que – diversamente do filósofo, para quem, de certo modo, é fácil exigir uma contenção e distanciamento no trato da matéria – para a jurisdição constitucional, quando provocada a intervir na solução de determinado conflito versando sobre as diversas dimensões da dignidade, não existe a possibilidade de recusar a sua manifestação, sendo, portanto, compelida a proferir uma decisão, razão pela qual já se percebe que não há como dispensar uma compreensão (ou conceito) jurídica da dignidade da pessoa humana, já que desta – e à luz do caso examinado pelos órgãos judiciais – haverão de ser extraídas determinadas consequências jurídicas.”¹³

As definições que melhor se aproximam do conceito jurídico de dignidade adotado pelo presente estudo consistem naquelas que a vislumbram como sendo um valor moral inerente ao ser humano que, consciente de sua existência, reúne condições para autodeterminar suas condutas de maneira responsável e em respeito à dignidade dos demais indivíduos.

Referida concepção nos conduz novamente à matriz kantiana, centrada na autonomia e na autodeterminação de cada indivíduo, assim como na qualidade de ser conformador de si próprio e de sua vida.

¹³ SARLET, Ingo Wolfgang. In *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*, sétima edição. Editora Livraria do Advogado, p. 48/49

V. A PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR

A defesa do direito do consumidor emerge de todo o panorama histórico e jurídico, internacional e interno, de proteção ao ser humano e a sua dignidade.

Com efeito, nesse contexto, em que a comunidade internacional vinha convergindo para a elaboração de um sistema de normas globais tendentes a fixar padrões de proteção mínima em favor dos indivíduos, a ONU estabeleceu, no ano de 1985, por meio da Resolução 39/248, diretrizes para que os países membros pudessem fomentar em seus ordenamentos jurídicos internos a proteção dos direitos do consumidor.

Importa destacar, nesse ponto, que até então não havia qualquer preocupação em tutelar o sujeito “consumidor”. Isto não somente porque as relações de consumo ainda não haviam atingido o patamar de sustentáculo da atividade econômica, mas também em função de uma ausência de visibilidade mais aprofundada, já que o sujeito em questão era analisado isoladamente, dentro da posição momentânea que ocupava em dada relação contratual específica.

Em outras palavras, o sujeito que consumia não era enxergado como membro de um grupo maior, do qual todo cidadão seria integrante em algum momento de sua vida cotidiana, mas mera parte de uma relação contratual individualizada, que não se diferenciava de qualquer outra.

De tal sorte, o posicionamento perfilhado pela ONU a partir de 1985 significou também uma alteração de paradigma com relação ao tema, eis que o consumidor passou a ser concebido antes como membro de um grupo social com interesses semelhantes, para depois, e somente em último caso, ser estudado como parte de uma dada relação contratual.

A razão de o direito do consumidor ter sido alçado à condição de direito fundamental é bastante simples. Após o fim da Guerra Fria e a conseqüente consolidação do capitalismo como regime econômico mundial, houve um drástico crescimento por parte dos agentes econômicos fornecedores de produtos e serviços, massificando as relações de consumo.

A ascensão das empresas fornecedoras, fomentada pelo regime capitalista forte e consolidado, colocou o indivíduo, que antes era visto como mero contratante

ou cliente, em uma posição vulnerável e inferiorizada. A relação desigual que passou a ser travada entre comprador e vendedor chamou atenção para o fato de que seria necessário o Estado intervir para evitar eventuais lesões ao patrimônio dos indivíduos, em função da desenfreada atividade econômica que estava sendo desenvolvida.

Daí porque a comunidade internacional voltou os olhos ao consumidor, enquanto indivíduo inserido num contexto social e econômico de vulnerabilidade e desigualdade, merecedor de proteção pelo Estado e de políticas afirmativas que visassem combater a iniquidade das relações.

A respeito do tema, Claudia Lima Marques assevera que,

“A ONU (Organização das Nações Unidas), em 1985, estabeleceu diretrizes para essa legislação e consolidou a ideia de que se trata de um direito humano de nova geração (ou dimensão), um direito social e econômico, um direito de igualdade material do mais fraco, do leigo, do cidadão civil nas suas relações privadas frente aos profissionais, os empresários, as empresas, os fornecedores de produtos e serviços, que nesta posição são experts, parceiros considerados fortes ou em posição de poder (Machtposition)”.¹⁴

No que tange ao Brasil, foi quando de sua redemocratização e elaboração da Carta Constitucional de 1988 que a defesa ao consumidor ganhou destaque. Chama-se atenção, primeiramente, ao fato de ter sido previsto como direito fundamental expresso, constante do art. 5, XXXII, e, portanto, consectário direto dos fundamentos da República, notadamente o da dignidade da pessoa humana:

Art. 5.(...)

XXXII – O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor.

Uma vez inserido expressamente no rol de direitos fundamentais, a proteção ao consumidor passou se revestir de todas as características inerentes a tal categoria de direitos, já elencadas no capítulo anterior. Passou a integrar a lista dos *standards* internacionais de padrões mínimos de proteção, assim como passou a ser imune a emendas constitucionais tendentes a aboli-lo ou enfraquecê-lo.

Passou, em linhas gerais, a ser decorrência direta da dignidade da pessoa

¹⁴ MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antonio Herman V.; BESSA, Leonardo Roscoe. In *“Manual de Direito do Consumidor”*, 5ª edição, Editora Revista dos Tribunais, p. 32.

humana, na exata medida em que incluído na lista de direitos sem os quais o indivíduo não pode exercer plenamente suas liberdades e, portanto, não pode viver dignamente.

Demais disso, a Constituição de 1988 consagrou também a defesa do consumidor como princípio da ordem econômica nacional pelo art. 170, V, senão vejamos:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

V – defesa do consumidor.

Por fim, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em seu art. 48, determinou o prazo de cento e vinte dias ao Congresso Nacional, para que elaborasse um Código de Defesa do Consumidor, atendendo, deste modo, a todas as exigências internacionais de proteção mínima ao cidadão nas relações de consumo.

Claudia Lima Marques, em sua obra *Manual de Direito do Consumidor*¹⁵, sustenta a tese de que o direito do consumidor passou a ocupar a posição de direito humano de segunda dimensão, eis que impõe ao Estado a elaboração de políticas públicas e legislativas que incentivem a proteção do cidadão consumidor frente à grande massa econômica fornecedora de produtos e serviços, buscando suprimir situações de desigualdade.

Dimitri Dimoulis e Leonardo Martins, em seu artigo “*Definição e Características dos Direitos Fundamentais*”, ao seu turno, sustentam se tratar de direito de terceira dimensão, em decorrência de sua abrangência voltada antes para o coletivo e, apenas depois, para o individual, senão vejamos:

“Uma situação diferente se configura com o surgimento dos denominados novos direitos coletivos. São direitos que começaram a ser garantidos no século XX, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, e constituem verdadeiros direitos de titularidade coletiva ou mesmo difusa.

¹⁵ MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antonio Herman V.; BESSA, Leonardo Roscoe. In “*Manual de Direito do Consumidor*”, 5ª edição, Editora Revista dos Tribunais

Isso ocorre com o direito ao meio ambiente, com os direitos dos consumidores e com os direitos de solidariedade que exprimem valores comuns e deveres de mútuo respeito entre países e grupos sociais (direito ao desenvolvimento econômico e à paz).

Os titulares desses novos direitos coletivos continuam sendo pessoas físicas ou jurídicas, mas seu exercício não é sempre individual ainda que conjunto, como ocorre com os direitos coletivos clássicos. Assim, por exemplo, o consumidor é defendido por associações ou autoridades do Estado enquanto categoria sem referência a pessoas concretas.”¹⁶

Independentemente da categoria de direito fundamental que integram, cabe lembrar que as novas regras atinentes ao direito do consumidor, por se tratar de direito fundamental com eficácia irradiante, como já tivemos a oportunidade de constatar em item anterior, guardam eficácia não somente com relação ao Estado, que se compromete a promover e fomentar políticas públicas e legislativas visando a defesa do consumidor.

O direito fundamental e subjetivo do consumidor atinge, sobretudo, as relações particulares em que figura como parte, eis que é nesse momento em que a sua vulnerabilidade figura como elemento caracterizador da desigualdade contratual.

Nesse sentido,

“Assim, de um lado, como direito fundamental e um direito subjetivo (direito do sujeito, direito subjetivo público, geral, do cidadão), que pode e deve ser reclamado e efetivado por este sujeito de direitos constitucionalmente assegurados, o consumidor, seja contra o Estado (é a chamada eficácia vertical dos direitos fundamentais) ou nas relações privadas (é a chamada eficácia horizontal dos direitos fundamentais, entre dois sujeitos do direito privado, por exemplo, efeito dos direitos fundamentais entre um consumidor e um banco, conhecida pela expressão alemã Drittwirkung). Em outras palavras, deve ser respeitado, respeitado de acordo e em conformidade com a lei infraconstitucional (eficácia indireta, pois através de norma infraconstitucional, dos direitos fundamentais, como o CDC) e as exigências da dignidade da pessoa humana (eficácia direta dos direitos fundamentais nas relações

¹⁶ DIMOULIS, Dimitri e MARTINS, Leonardo. In *Definição e Características dos Direitos Fundamentais*, na obra *Direitos Fundamentais e Estado Constitucional*, organizada por George

privadas).¹⁷

V.1 Relações de Consumo

A relação de consumo, consoante já tivemos a oportunidade de expor em item anterior, é uma relação de desigualdade em termos de força. Os fornecedores são os detentores da informação, da técnica e dos fatos atinentes aos produtos e serviços que comercializam, ao passo que os consumidores, situados no outro polo da relação econômica, são leigos.

A falta de alcance com relação aos aspectos técnicos, fáticos e informativos do produto ou serviço que adquire coloca o consumidor em uma situação de vulnerabilidade jurídica, porque este não pode contratar livremente se não estiver em pé de igualdade com o fornecedor no que tange aos principais aspectos da avença.

Desta constatação observa-se a inegável fundamentalidade do direito do consumidor: a partir do momento em que o Estado intervém, na qualidade de garantidor e fomentador de políticas públicas e legislativas que visam aniquilar ou minorar as desigualdades entre as partes da relação de consumo, a liberdade do indivíduo contratante resta também garantida.

É necessário, portanto, que o Estado atue no âmbito da igualdade, para que a liberdade seja posteriormente assegurada também. E estas são as duas palavras de ordem quando se está a tratar de direitos fundamentais, consoante já tivemos a oportunidade de verificar.

Sabedor de que a distorção ocasionada pela vulnerabilidade do consumidor coloca em xeque a função social do contrato, pela qual a avença não somente deve refletir os interesses particulares das partes, mas também se voltar aos fins sociais preconizados pelo Direito Público (em função da relativização da dicotomia clássica entre direito público e privado), o Estado deve intervir nas relações privadas de consumo, com o fito de garantir a efetiva liberdade contratual.

Salomão Leite e Ingo Wolfgang Sarlet. Editora Revista dos Tribunais, coedição, p. 129.

¹⁷ MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antonio Herman V.; BESSA, Leonardo Roscoe. In “Manual de Direito do Consumidor”, 5ª edição, Editora Revista dos Tribunais, p. 34.

Desta maneira, a par dos direitos fundamentais de que todo indivíduo é titular, o Estado tratou de fazer incluir no Código de Defesa do Consumidor um rol de direitos básicos, próprios das relações de consumo, que tem como escopo minorar, na maior medida possível, as desigualdades decorrentes da vulnerabilidade jurídica existente em seu desfavor.

Dentre eles, é possível verificar uma preocupação com o direito à vida, à saúde e à segurança contra riscos nas relações de consumo, com a educação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, a informação, a proteção contra publicidade enganosa e outras práticas abusivas, a facilitação da defesa mediante a possibilidade de inversão do ônus da prova, a responsabilização objetiva para a reparação de danos e a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.

V.2 Serviços Públicos Comuns e Essenciais

Chama-se especial atenção para o fato de o Código de Defesa do Consumidor ter elencado a garantia de um serviço público eficaz como direito básico do consumidor, porque relacionado diretamente ao tema do presente estudo.

O Estado, inegavelmente, pode figurar como fornecedor nas relações de consumo, conclusão a que se chega pela simples leitura conjunta do art. 6º, X, que elenca o serviço público eficaz como direito básico do consumidor, e do art. 3º, que assim versa:

Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

O teor do art. 22 do mesmo diploma legal, ao seu turno, vem reforçar esta tese e extirpar qualquer sombra de dúvidas, na medida em que assim preconiza:

“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.”

Chama-se atenção para o fato de que, sempre que figurar na qualidade de fornecedor de serviços públicos remunerados, o Estado gozará de dupla vantagem sobre o consumidor. A primeira delas decorre da simples relação de consumo que, consoante já explicitado, é uma relação desigual por sua própria natureza, já que o fornecedor é quem detém alcance sobre os aspectos técnicos, fáticos e informativos do que comercializa, enquanto o consumidor é leigo.

Mas, além da superioridade decorrente da relação consumerista, o Estado também goza de supremacia constitucional, princípio basilar das relações de direito público, pelo qual os interesses individuais devem ceder espaço ao público.

O consumidor de serviço público, portanto, é duplamente vulnerável, motivo pelo qual a proteção especial pelo Código de Defesa do Consumidor é ainda mais necessária.

Entretanto, existe dúvida doutrinária e jurisprudencial a respeito de quais relações, oriundas da prestação de serviços públicos, deveriam ser analisadas sob a égide do Código de Defesa do Consumidor. Que os serviços públicos devam ser remunerados, não há dúvidas, já que o próprio art. 3º assim dispõe de maneira irrefutável. Todavia, a polêmica que se coloca é se os serviços públicos remunerados indiretamente, por meio de tributos, são abarcados pelas leis consumeristas.

A resposta é parcialmente negativa. Com efeito, apenas aquelas relações de natureza sinalagmática devem ser analisadas sob a ótica dos direitos do consumidor, porque, nesses casos, a remuneração está diretamente relacionada ao serviço efetivamente prestado. De maneira que não é a natureza da remuneração que define se a relação tem cunho consumerista, mas as características do próprio contrato.

Nesse sentido,

“Deve, portanto, haver certa correspondência entre o valor pago e o serviço prestado (relação econômica de troca). O serviço, portanto, deve ser divisível e mensurável individualmente. Simplificando, deve haver correlação entre o que se paga e o que se recebe (ou se deveria receber). Só é possível falar em

*equilíbrio da relação se houver este caráter sinalagmático.*¹⁸

Desta maneira, haverá situações em que um serviço público remunerado mediante o pagamento de taxa (tributo) será analisado sob a ótica do Direito do Consumidor, mas, por outro lado, haverá ocasiões em que será analisado à luz do Código Civil, pois a norma aplicável define-se pela natureza da relação contratual e não pelas características da remuneração.

Fosse de maneira contrária, haveria sempre dúvidas no tocante ao fornecimento de serviços essenciais, cuja remuneração ora a jurisprudência entende ter natureza de taxa (tributo), ora reputa ser preço público. Defender que a remuneração mediante pagamento de taxa exclui a natureza consumerista da relação significa defender que não há consenso sobre a natureza da prestação de serviços públicos essenciais, o que não é verdade: trata-se, inegavelmente, de relação de consumo.

Com efeito, é um contrassenso sem tamanho entender que diversos serviços públicos comuns receberiam a proteção especial do Código de Defesa do Consumidor pelo só fato de serem remunerados com preço público, enquanto alguns outros, conquanto revestidos da característica qualificada da essencialidade, não mereceriam gozar da mesma proteção unicamente por serem remunerados por taxa.

Ora, se toda a comunidade internacional passou a última metade de século se esforçando para assegurar um mínimo de proteção do indivíduo contra possíveis arbitrariedades do Estado, se todo o ordenamento jurídico interno se voltou, com a Constituição da República de 1988, ao objetivo de diminuir as desigualdades e, sobretudo, se a dignidade da pessoa humana foi alçada à qualidade de fundamento da República, não há qualquer fundamento normativo para sustentar que o usuário de serviços públicos essenciais está excluído do âmbito de proteção da lei consumerista, unicamente em função da maneira que o Poder Público é remunerado. O entendimento em questão encontra-se absolutamente fora do espectro dos objetivos da República.

De maneira que todos os serviços públicos essenciais, entendidos como sendo aqueles que visam assegurar a manutenção de padrões mínimos de vida

¹⁸ BENJAMIN, Antonio Herman V., MARQUES, Claudia Lima e BESSA, Leonardo Roscoe. In *Manual do Direito do Consumidor*, 5ª edição. Editora Revista dos Tribunais, p.227.

digna ao indivíduo, gozam da proteção do Código de Defesa do Consumidor.

V.3 Consumidor Carente e Inadimplemento

Ao tratar do tema afeto aos serviços públicos de natureza essencial, importa tecer algumas considerações. Toda a sistemática do Direito do Consumidor tem como base, consoante já explanado em capítulo anterior, aniquilar a desigualdade de forças existente nas relações consumeristas, com o escopo de garantir uma maior liberdade de contratação por parte do indivíduo consumidor.

A liberdade em apreço deve ser analisada da maneira mais ampla possível. Num primeiro momento, pode ser concebida como a garantia de que o consumidor tenha a oportunidade de receber a maior quantidade possível de informações sobre o produto ou serviço que pretende adquirir, com o escopo de formar correta e livremente sua manifestação de vontade.

Pode ser entendida também como a garantia de proteção ao indivíduo que, mesmo sabendo que não será possível conhecer todos os aspectos técnicos e informativos do produto, sente-se livre para contratar, pois sabe que as normas consumeristas irão facilitar eventual defesa de seus interesses, em caso de necessidade.

Numa concepção mais abrangente, entretanto, a liberdade está relacionada à possibilidade de escolha por parte do indivíduo, que pode eleger livremente se deseja contratar aquele produto ou serviço e, em caso positivo, com quem deseja travar esta relação. Sob este aspecto, todavia, a liberdade do consumidor sofre intensa vulnerabilização quando se trata de serviços públicos essenciais, simplesmente porque se trata de prestações sem as quais ele não pode viver sua vida de maneira digna.

De tal sorte, quando contrata um serviço público essencial, o consumidor não está fazendo uso pleno de sua liberdade contratual, na exata medida em que não lhe é dado optar pela não celebração do negócio. Com efeito, o consumidor não tem escolha, senão contratar o fornecimento de energia para sua residência, pois, sem a prestação deste serviço pelo Poder Público, não consegue praticar nenhuma de suas mais mezinhas atividades cotidianas. O mesmo ocorre com o fornecimento de água: o indivíduo simplesmente não goza de liberdade contratual para dispensar

a prestação do serviço em sua residência, por não se tratar de mera comodidade, nem tampouco simples utilidade ou facilidade. Trata-se, ao contrário, de serviço indispensável à manutenção da dignidade que lhe é inerente.

É sob esse aspecto – da limitação da liberdade de contratar - que devem ser analisados os casos de inadimplemento por parte do consumidor de serviço público essencial.

Deve-se ter em conta que, quando se trata de consumo de serviços públicos ditos comuns, ou mesmo de serviços privados e produtos, o inadimplemento é associado a um provável comportamento culposo, que beira até mesmo a irresponsabilidade: o consumidor contratou livremente e, mesmo sabedor de sua obrigação contratual, deixou de adimplir o preço avençado, gerando prejuízos à parte contrária.

Com efeito, via de regra, o inadimplemento do consumidor nos remete ao consumo irresponsável e compulsivo de bens e serviços que, no mais das vezes, eram desnecessários e inúteis. É comum relacionar o inadimplemento a uma suposta desorganização financeira por parte do consumidor, que costuma utilizar-se de modo desenfreado do limite dos cartões de crédito, gerando uma situação de superendividamento.

Conquanto esta linha de pensamento encontre guarida nas situações fáticas que chegam atualmente até o Poder Judiciário, a bem da verdade é que esta lógica não pode ser utilizada nos casos de inadimplemento relacionado a serviços públicos de caráter essencial.

Isto porque, frise-se, não se trata de contratação da qual o consumidor possa prescindir, em virtude da essencialidade daquele serviço para a manutenção de sua dignidade como ser humano. De maneira que, na eventualidade de enfrentar uma situação grave de dificuldade financeira, não caberá ao consumidor de serviços públicos essenciais reorganizar suas despesas a ponto de cortar gastos atinentes aos serviços de água e luz. Ele pode prescindir de diversas despesas fixas que, muito embora lhe sejam úteis, não são essenciais, mas nunca daquelas relacionadas à sua condição de ser humano dotado de dignidade.

A importância de tal constatação reside no fato de que, não obstante os objetivos da República, o Brasil ainda figura como sendo um dos países com maior desigualdade econômica e social do mundo. De maneira que há um grande

contingente de pessoas que vive abaixo da linha da miserabilidade e outro tanto que vive em situação limítrofe, percebendo rendimentos mensais insuficientes para honrar com suas despesas mais essenciais.

Esta situação de penúria econômica ocasiona um inevitável e constante inadimplemento com relação aos serviços públicos essenciais, já que as entidades familiares, por mais desfavorecidas que sejam, não podem prescindir de contratá-los. Mas, do mesmo modo, também não podem prescindir de se alimentar, de pagar aluguel, de comprar vestimentas mínimas, nem de atender a diversas outras necessidades básicas diretamente relacionadas ao mínimo existencial – núcleo de proteção ao indivíduo, que possibilita a manutenção da vida dentro de padrões mínimos de dignidade.

Há, portanto, um grupo de despesas fixas que não podem ser minimizadas, nem tampouco excluídas pelo consumidor, mesmo na mais grave das dificuldades financeiras, porque pertencentes ao núcleo intangível de dignidade mínima de um ser humano.

O inadimplemento contratual do consumidor de serviços públicos essenciais que se encontra em situação de hipossuficiência financeira, portanto, deve ser sempre relacionado à limitação ou, até mesmo, à completa ausência de liberdade no momento da contratação e da organização de suas finanças, pelos motivos já elencados.

Esta ausência de liberdade é agravada, na medida em que ao consumidor tampouco socorre a possibilidade de pesquisar fornecedores com tarifas mais baixas e, portanto, mais condizentes com sua situação financeira fragilizada. Isto porque a grande maioria dos serviços públicos essenciais é prestada por empresas concessionárias de origem privada, que contam com uma cláusula de exclusividade na prestação deste serviço de natureza pública.

Como conceber a existência da livre contratação nesses moldes, em que a liberdade contratual do consumidor é evidentemente aniquilada? Como imputar ao consumidor uma conduta culposa quando de eventual inadimplemento da conta de luz ou de água?

Por outro lado, bem se sabe que os serviços públicos de caráter essencial não são prestados pelo Estado de maneira direta, senão que por intermédio de empresas privadas concessionárias, que conquanto se dediquem a prestar serviço

de natureza pública, visam, em última análise ao benefício financeiro resultante da atividade.

Os capítulos a seguir tentarão dar algumas diretrizes no sentido de garantir a manutenção da dignidade do consumidor carente de recursos financeiros, mas, ainda assim, dependente do fornecimento contínuo de serviços públicos essenciais, sem causar grandes prejuízos às empresas prestadoras de tais serviços que, obviamente, trabalham visando ao lucro.

V.3.1 Princípio da Continuidade do Serviço Público

Em itens anteriores, concluímos que todo serviço público de natureza essencial deve ser abarcado pela proteção das normas especiais do Código de Defesa do Consumidor. Mas não é só. Todos eles devem obedecer ao princípio da continuidade na prestação do serviço, em consonância com o quanto preconizado pelo art. 22 do Código de defesa do Consumidor, em sua parte final.

O princípio em comento é decorrência direta da dignidade da pessoa humana, que, de acordo com o quanto dispõe a Constituição de 1988, é um dos fundamentos da República. Com efeito, a essencialidade do serviço público está diretamente relacionada com a necessidade de fornecimento permanente, com vistas a garantir que o indivíduo possa realizar suas atividades cotidianas dentro de sua estrutura doméstica e familiar.

O abastecimento constante de água e luz em todas as residências é necessidade que se impõe para que as famílias possam se alimentar, cuidar da higiene pessoal diariamente, lavar suas roupas, preservar sua saúde em geral, dentre outras atividades relacionadas à proteção de parâmetros de dignidade mínima.

Destarte, não é possível se conceber uma vida digna sem que haja suprimento constante de água em uma residência, sendo certo que um único dia de ausência deste serviço tem o condão de ocasionar ao indivíduo que dela depende os mais diversos danos, tanto de ordem material, quanto moral. O mesmo ocorre com a energia elétrica.

Importa notar que, desde a implementação de seu negócio, a concessionária

de serviços públicos sabe que sua atividade empresarial não tem fins meramente econômicos, mas volta-se, sobretudo, à garantia de que cada cidadão, seja ele favorecido economicamente ou não, receba em sua residência serviços públicos essenciais de qualidade de maneira continuada.

A prestação de serviços públicos essenciais, portanto, tem uma função social a cumprir, de evidente relevância para que os objetivos da República possam ser atingidos. As empresas concessionárias, de sua parte, devem lidar com a inevitável situação de inadimplemento por parte dos consumidores carentes de maneira responsável e convergente para o espírito constitucional, que eleva a dignidade da pessoa humana à qualidade de princípio fundamental e fundamento da República, norteador de todo o sistema jurídico interno, em perfeita consonância com os compromissos assumidos na esfera internacional.

Daí porque as interrupções no fornecimento de água e energia elétrica não podem ser admitidas em qualquer situação, em que pese os entendimentos jurisprudenciais em sentido contrário, que entendem possível o corte no abastecimento de água e luz, nos casos de inadimplemento, desde que haja notificação prévia e esteja relacionado a débito atual.

Este estudo discorda veementemente da jurisprudência firmada neste sentido e busca viabilizar alternativas que evitem ao máximo que o corte ou suspensão dos serviços públicos essenciais seja utilizado como meio coercitivo para o pagamento de faturas em atraso. Este ponto será analisado nos itens a seguir, que caminham para a conclusão do presente trabalho.

V.3.2 A Suspensão do Serviço como Meio de Cobrança Indireta - Análise da Constitucionalidade

Consoante já mencionado no item anterior, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça fixou-se no sentido de reconhecer a legitimidade da suspensão do serviço público essencial como meio coercitivo para pagamento dos débitos pendentes, desde que esteja relacionado a dívida atual e haja prévia notificação do consumidor.

A jurisprudência também ressalva que o débito que torna legítimo o corte no

abastecimento de água e luz deve ser líquido e certo, não pode estar sendo contestado judicialmente, nem tampouco pode ser oriundo de suposta adulteração no medidor, aferida unilateralmente por funcionários da empresa concessionária.

O posicionamento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça toma como base o quanto preconizado pela lei nº 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, e que, em seu art. 6º, §3º, II, estabeleceu ser possível a interrupção no fornecimento do serviço público se, após prévio aviso, o consumidor permanecer inadimplente.

Importa ressaltar que, a despeito do posicionamento atual, até o ano de 2003, a Corte reputava ilegal a interrupção do serviço, por ferir dispositivos do Código de Defesa do Consumidor, a exemplo do art. 22, que determina que a prestação dos serviços públicos essenciais deve ser contínua, e do art. 42, que coíbe a exposição do consumidor a constrangimentos quando da cobrança de débitos. Senão, vejamos:

“SERVIÇO PÚBLICO – ENERGIA ELÉTRICA – CORTE NO FORNECIMENTO – ILICITUDE

I – É viável, no processo de ação indenizatória, afirmar-se, incidentalmente, a ineficácia de confissão de dívida, à míngua de justa causa.

II – É defeso à concessionária de energia elétrica interromper o suprimento de força, no escopo de compelir o consumidor ao pagamento de tarifa em atraso. O exercício arbitrário das próprias razões não pode substituir a ação de cobrança.”

(REsp 223.778/RJ. Ministro Humberto Gomes de Barros. Primeira Turma. Data do julgamento: 07/12/1999)

“Corte no fornecimento de água. Inadimplência do consumidor. Ilegalidade.

1. É ilegal a interrupção no fornecimento de energia elétrica, mesmo que inadimplente o consumidor, à vista das disposições do Código de Defesa do Consumidor que impedem seja o usuário exposto ao ridículo.

2. Deve a concessionária de serviço público utilizar-se dos meios próprios para receber os pagamentos em atrasos.

3. Recurso não conhecido.”

(REsp 122.812/ES. Ministro Milton Luiz Pereira. Primeira Turma. Data do julgamento: 05/12/2000)

Muito embora o conflito entre as normas do Código de Defesa do Consumidor e aquelas contidas na já vigente lei nº 8.987/95 fosse evidente, os julgados ignoravam a análise deste último diploma legal e limitavam-se a cotejar a conduta praticada pelas concessionárias com as normas do Código de Defesa do Consumidor.

Posteriormente, houve alteração de entendimento da Corte a respeito do tema, por ocasião do julgamento do Recurso Especial nº 363.943. Nesta oportunidade, o próprio Ministro Humberto Gomes de Barros, que já havia proferido votos defendendo a ilegalidade da conduta, alterou seu posicionamento e votou pela legitimidade da interrupção do fornecimento de serviço público essencial nos casos de inadimplência.

Seu voto teve como base os seguintes argumentos:

“Neguei a liminar, com o argumento de que a proibição acarretaria aquilo a que se denomina “efeito dominó”. Com efeito, ao saber que o vizinho está recebendo energia de graça, o cidadão tenderá a trazer para si o tentador benefício. Em pouco tempo, ninguém mais honrará a conta de luz. Ora, se ninguém paga pelo fornecimento, a empresa distribuidora de energia não terá renda. Em não tendo renda, a distribuidora não poderá adquirir os insumos necessários à execução dos serviços concedidos e, finalmente, entrará em insolvência. Falida, a concessionária, interromperia o fornecimento a todo o município, deixando às escuras, até a iluminação pública.

(...)

Como se percebe, o § 3º permite, expressamente, a interrupção do fornecimento, quando o usuário deixa de cumprir sua obrigação de pagar. O dispositivo é sábio. Com efeito, a distribuição de energia é feita, em grande maioria, por empresas privadas que não estão obrigadas a fazer benemerência em favor de pessoas desempregadas. A circunstância de elas prestarem serviços de primeira necessidade não as obriga ao fornecimento gratuito. Ninguém se anima em afirmar que as grandes redes de supermercados e as farmácias – fornecedoras de alimentos e medicamentos – devem entregar gratuitamente, suas mercadorias aos desempregados.”

O julgamento do Recurso Especial supra mencionado teve votos vencidos dos Ministros Luis Fux e José Delgado.

Em que pese o brilhantismo do nobre Ministro relator, este estudo não pode concordar com os argumentos suscitados para legitimar a conduta da empresa concessionária, que, diante do inadimplemento do consumidor, lança mão do meio coercitivo da interrupção do serviço público essencial, para forçá-lo a pagar o débito.

Impende destacar, primeiramente, que não se está a defender a gratuidade no fornecimento de serviços públicos essenciais. Fosse assim, não haveria qualquer empresa privada interessada em explorar referida atividade, pois não haveria qualquer lucro a almejar. Nem tampouco se pretende incentivar a conduta do consumidor que deixa de honrar com suas contas de água e luz, ocasionando prejuízos à empresa prestadora do serviço e à sociedade em geral.

O que se pretende apenas é que a hermenêutica de ambos os dispositivos legais conflitantes seja feita à luz dos princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988, com todos os seus enunciados axiológicos voltados à consecução dos objetivos da República e à consagração da dignidade da pessoa humana, bem como à luz de todos os problemas e desigualdades sociais graves enfrentados país afora, que impedem que este inadimplemento seja encarado como simples irresponsabilidade do consumidor.

De maneira que a solução para se contornar o problema do inadimplemento por parte dos consumidores carentes não reside no corte de energia, medida que beira o uso arbitrário das próprias razões e vulnerabiliza aquele cujo mínimo existencial o ordenamento jurídico brasileiro se compromete a garantir, mas em medidas alternativas que visam resguardar, de um lado, a dignidade do ser humano que necessita da prestação de serviços vitais pelo Poder Público e, de outro, os interesses da empresa prestadora deste serviço.

Admitir a interrupção do fornecimento de serviço público essencial como método legítimo de cobrança significa relegar ao particular não somente a prestação do serviço público em si - o que se permite constitucionalmente -, mas, além disso, conceder-lhe o próprio uso da jurisdição, já que passa a ter competência para se utilizar de métodos coercitivos unilateralmente, sem a intervenção do Poder Judiciário.

Para além disso, admitir a legalidade desta postura significa ignorar todo o

legado de proteção mínima ao ser humano que vem sendo construído nos últimos sessenta e cinco anos pela comunidade internacional, na medida em que se admite uma forma de aniquilação da dignidade humana, sempre que houver interesses de empresas concessionárias de serviço público em jogo.

Em outras palavras, entender pela legalidade do corte no fornecimento de água e energia como método de coerção, quando se sabe que se trata de serviço absolutamente indispensável à manutenção do núcleo mínimo de proteção ao indivíduo, significa, em última análise, entender que a dignidade da pessoa humana é negociável e, inclusive, pode ser utilizada como moeda de troca para forçar a quitação do débito – que muitas vezes é impossível diante da situação de penúria financeira vivenciada pelo consumidor.

Ora, consoante já tivemos a oportunidade de constatar em item anterior, a dignidade da pessoa humana não pode sofrer mitigações, na medida em que não decorre da ordem internacional, nem tampouco de sua positivação na Constituição Federal de 1988, mas antes se trata de característica inerente ao próprio indivíduo.

A dignidade é indissociável do cidadão, por mais reprováveis que sejam suas condutas, além de ser inalienável e irrenunciável, porquanto caracterizadora da consciência humana e da capacidade de autodeterminação de cada um frente aos fatos da vida. Utilizá-la como moeda de troca para forçar a quitação de um débito equivale, deste modo, a retirar-lhe a essência.

Releva destacar que nem sempre a interrupção do serviço acarretará na supressão do mínimo existencial de determinado indivíduo, pois o inadimplemento pode estar relacionado a um imóvel onde funciona um estabelecimento comercial ou, até mesmo, a uma residência desabitada.

Nesses casos, entendemos que a suspensão é possível, muito embora ainda não seja a medida mais adequada, porquanto sujeita a equívocos e, portanto, passível de gerar danos irreparáveis.

Tal constatação nos leva à conclusão de que a constitucionalidade da suspensão no fornecimento de serviço público essencial deve ser analisada casuisticamente, como sói acontecer nos casos em que direitos fundamentais estão em jogo, mediante um juízo de ponderação que irá averiguar, no caso concreto, se o corte afetará a dignidade de alguém. E, em caso positivo, a medida coercitiva em questão deve ser abandonada e substituída por outra que preserve o fornecimento

do serviço.

V.3.3 Medidas Facilitadoras do Pagamento pelo Consumidor Carente

Da leitura de todo o trabalho até aqui desenvolvido, é possível concluir que o ordenamento jurídico vigente não permite interrupções no fornecimento de serviços públicos essenciais, não apenas em função do quanto preconiza o art. 22 do Código de Defesa do Consumidor, mas, em uma análise mais aprofundada, em decorrência dos princípios fundamentais da República, dispostos nos art. 1º a 4º da Constituição de 1988, sobretudo o da dignidade da pessoa humana.

A despeito do posicionamento esposado pelo Superior Tribunal de Justiça em sentido contrário, o presente estudo reputa ser mais coerente com o espírito da Constituição a vedação ao corte no fornecimento de água e luz como método coercitivo de cobrança de famílias inadimplentes.

Contudo, repita-se, não se está aqui a defender que o fornecimento de tais serviços deva ser feito de maneira gratuita ou, ainda, que as concessionárias de serviço público devam suportar o ônus do inadimplemento. O que se propõe, no presente estudo, é uma utilização em maior escala de métodos extrajudiciais que visam facilitar o pagamento das tarifas por parte dos usuários carentes, sem que seja preciso lançar mão da drástica suspensão do serviço ou da via judicial da ação de cobrança que, muito embora legítima, não se revela mais adequada por assoberbar o Poder Judiciário e contribuir para a perpetuação do litígio.

Releva notar que tais medidas alternativas devem atuar em dois momentos distintos: primeiramente, na prevenção de situações de inadimplência e, posteriormente, na facilitação do pagamento do débito já existente.

No tocante ao primeiro aspecto, destaca-se a lei nº 10.438/02, que, dentre outras disposições, criou a Tarifa Social de Energia Elétrica. Trata-se de uma forma de subvenção às famílias carentes que, reunindo determinados requisitos, podem se beneficiar de descontos de até 65% sobre a conta de luz. Há, deste modo, uma adequação do valor das tarifas à realidade social, mediante a concessão de subvenções progressivas, de acordo com o nível médio de consumo e a renda familiar.

Referido diploma legal foi posteriormente regulamentado pelas Resoluções da ANEEL de nº 246/2002, 485/2002 e 253/2007 e, ainda, pela lei nº 12.212/10 e pelo Decreto nº 7.583/11.

Todas as distribuidoras de energia elétrica passaram a ficar responsáveis pela aplicação de tais subvenções em benefício das famílias carentes, que devem cumprir os seguintes requisitos alternativos: (i) ter renda *per capita* menor ou igual a meio salário mínimo federal e estar inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal; (ii) receber o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social – BPC; ou (iii) ter renda mensal de até três salários mínimos, desde que integrada por portador de doença ou deficiência cujo tratamento, procedimento médico ou terapêutico requeira o uso continuado de aparelhos, equipamentos ou instrumentos que, para o seu funcionamento, demandem consumo de energia elétrica.

A solicitação do benefício deve ser feita diretamente pela família interessada à prestadora local de serviços de energia elétrica e o valor do desconto a ser concedido varia entre 10% a 65%, de acordo com o consumo médio mensal da entidade familiar.

A lei federal que criou a Tarifa Social de Energia Elétrica, ao nosso sentir, se adequa melhor aos ditames constitucionais vigentes, sobretudo porque vai ao encontro dos objetivos da República no tocante à construção de uma sociedade mais justa e solidária. Com efeito, a concessão de subvenções desta espécie em todos os âmbitos de governo enfrenta a questão do inadimplemento de modo responsável e digno, porque não ignora que o problema tem profunda raiz social e não necessariamente decorre de irresponsabilidade ou má fé do consumidor.

Chama-se atenção, entretanto, para o fato de a nomenclatura “subvenção” ou “concessão de benefício” transmitir a equivocada ideia de se tratar de benevolência do Estado em favor da pessoa pobre, o que acarretaria, em última análise, na possibilidade de o Poder Público, a qualquer tempo, optar por extingui-la.

Contudo, ao contrário do que possa parecer, medidas semelhantes às tarifas sociais não foram introduzidas no ordenamento jurídico como liberalidades concedidas pelo Poder Público, mas, antes disso, resultam de previsões constitucionais que impõem ao Estado o dever de promover políticas públicas e legislativas que assegurem a todos os indivíduos a efetividade dos seus direitos de

natureza social.

Nesse ponto, impende relembrar que, no tocante aos direitos fundamentais, o Estado deve adotar dois tipos de postura: uma de natureza absenteísta, com o escopo de preservar a liberdade dos indivíduos, e outra de caráter positivo e promocional, visando assegurar a igualdade entre todos.

É neste último aspecto que a concessão de subvenções nas tarifas de serviços públicos essenciais se enquadra: no comprometimento estatal em fomentar políticas públicas e legislativas que permitam minorar as desigualdades entre os indivíduos, garantindo que todos possam gozar de seus direitos sociais constitucionalmente assegurados, notadamente o da saúde.

Com efeito, não há dúvidas que o abastecimento contínuo de água e energia relaciona-se diretamente à saúde do cidadão, eis que somente com a prestação contínua de tais serviços o indivíduo pode realizar sua higiene diária, lavar seus alimentos e mantê-los conservados, vestir roupas limpas, dentre diversos outros aspectos cujo elenco se revela desnecessário.

De tal sorte, a concessão de subvenções e descontos tarifários em favor da família carente de recursos financeiros não é resultado de benevolência do Estado, mas se trata de mero cumprimento de sua obrigação constitucional no sentido de promover a efetividade de todos os direitos fundamentais, inclusive os de natureza programática.

Assim é que, diante de seu caráter promocional de direitos fundamentais e de acessibilidade universal aos serviços públicos essenciais, a tarifa social é medida que não somente preserva o mínimo existencial do cidadão, mas fomenta a efetiva fruição do direito à saúde na sua origem.

Por tais motivos, medidas semelhantes não somente devem ser criadas e utilizadas pelo Estado em larga escala, como também as já existentes devem ser divulgadas mediante ampla publicidade à população de baixa renda, já que, no mais das vezes, o consumidor carente apenas toma conhecimento da existência do benefício quando já está em débito e a prestação do serviço já foi interrompida ao menos uma vez.

A suspensão do abastecimento de tais serviços, ao seu turno, caminha em sentido diametralmente oposto aos ditames constitucionais, eis que não auxilia em nada para combater as crescentes taxas de inadimplência e, além disso, agrava a

vulnerabilidade do consumidor.

No tocante ao segundo momento, em que o consumidor já se tornou inadimplente e o débito já existe, é dever do Estado criar um aparato legislativo que imponha às concessionárias de serviços públicos essenciais a obrigação de promover descontos no valor total da dívida, facilitar parcelamentos condizentes com a situação financeira daquele núcleo familiar, remir multas e juros, tudo com vistas a permitir o recebimento do valor devido, sem que o consumidor tenha sua dignidade lesada com o arbitrário corte na prestação do serviço.

Isso porque, muito embora se trate de empresa privada com fins lucrativos, a bem da verdade é que o objeto de sua atividade tem uma função social a ser cumprida, consistente na prestação de serviços indispensáveis à sobrevivência digna do ser humano, que não pode ser negligenciada em função de interesses econômicos. O recebimento parcial do crédito está inserido, portanto, no âmbito do risco do negócio.

Além disso, conquanto a concessionária de serviço público tenha interesse em receber o valor integral da dívida, no mais das vezes o inadimplemento ocorre por motivos alheios à vontade do consumidor carente, que enfrenta dificuldades financeiras para fazer frente às tarifas mensais e às demais despesas essenciais de manutenção da família. De modo que de nada adiantaria insistir no valor integral quando se sabe, de antemão, que o consumidor não reúne condições financeiras de pagá-lo. Essa postura apenas contribui para eternizar o débito e perpetuar a vulnerabilidade do consumidor.

Destarte, os parcelamentos, os descontos e as remições de multa facilitariam a quitação do débito de maneira digna e condizente com a condição social do consumidor e, por outro lado, asseguraria à empresa concessionária o recebimento de grande parte do montante devido. A coletividade também se beneficiaria com o fato de mais pessoas carentes poderem quitar parte do saldo devedor, já que o recebimento de tais valores, ainda que parcial, contribuiria para a melhoria dos serviços em geral.

Por fim, importa notar que, na prática judicial das ações de cobrança, é bastante comum que tais benefícios sejam concedidos pelo credor em audiência de conciliação, como forma de pôr fim ao litígio de maneira pacífica. Trata-se, de fato, de solução que busca equilibrar os interesses de ambas as partes, evitando o

sentenciamento e as execuções muitas vezes inexitosas.

Entretanto, é importante que as concessionárias de serviço público essencial possam antecipar essas medidas - que invariavelmente acabam sendo adotadas no curso da ação judicial – e adotá-las na esfera extrajudicial, com o escopo de evitar a judicialização desnecessária e, sobretudo, as interrupções do serviço.

VI. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto no presente trabalho, é possível verificar que a partir da segunda metade do século XX houve uma completa alteração de paradigma no tocante ao conteúdo valorativo das normas, que, em função das atrocidades cometidas sob o manto da legalidade durante o nazismo, passaram a conter uma carga axiológica voltada à ética, à moral e à dignidade do ser humano.

A alteração em comento foi resultante da unificação de diversas nações em um único órgão internacional (ONU), que teve como escopo implementar gradativamente essa nova concepção humanista da norma.

De maneira que, por intermédio de instrumentos normativos internacionais, a ONU passou a fomentar a adoção de políticas legislativas e executivas internas por parte dos estados-membros, no sentido de assegurar ao cidadão parâmetros mínimos de proteção à sua dignidade. O cidadão, deste modo, abandonou a condição de mero instrumento do direito, que adquirira durante a Segunda Guerra Mundial, e passou a desempenhar o papel de verdadeiro sujeito da norma e destinatário final de todo o ordenamento jurídico.

O comprometimento na seara internacional acarretou para os Estados uma relativização em sua soberania, antes tida como absoluta, já que a ratificação de tratados sobre Direitos Humanos significava verdadeira obrigação estatal de promover políticas públicas internas voltadas à efetivação dos mais basilares direitos do cidadão.

Foi nesse contexto histórico e político que a Constituição de 1988 introduziu no ordenamento jurídico brasileiro princípios abertos, polissemânticos e dotados de alta carga axiológica, voltados precipuamente à dignidade da pessoa humana, assim como elencou um extenso rol de direitos fundamentais de natureza individual e social. Esta altíssima pauta valorativa constante da Carta Constitucional irradia efeitos por todo o sistema jurídico, impondo que qualquer ato infraconstitucional seja pautado pelos valores nela refletidos.

Dentre a extensa lista de direitos considerados fundamentais à manutenção da dignidade humana, encontra-se o dever do Estado em promover a defesa do consumidor, previsão inédita na história das constituições brasileiras. A disposição constitucional em comento decorreu da situação de extrema vulnerabilidade que o consumidor se encontrava frente à massificação do fornecimento de produtos e

serviços, tornando premente a intervenção do Estado para assegurar a igualdade e a liberdade do cidadão inserido na relação consumerista. De maneira que, inserida no rol de direitos fundamentais, a proteção ao consumidor passou a ser considerada consectário direto da dignidade da pessoa humana.

Nesse aspecto, o Código de Defesa do Consumidor assumiu o papel de diploma legislativo responsável por equalizar as relações consumeristas, através de mecanismos de proteção ao consumidor em situação de hipossuficiência e vulnerabilidade, dentre os quais se encontra a garantia de continuidade dos serviços públicos essenciais. Tal previsão tem como escopo assegurar que todo cidadão receba um núcleo mínimo de proteção à sua dignidade, também denominado de “mínimo existencial”, sobretudo porque a prestação de serviços públicos essenciais está relacionada à efetivação de alguns direitos fundamentais, a exemplo da saúde.

Diante de todo esse cenário voltado à dignidade do ser humano, aos objetivos da República que visam uma sociedade mais justa e solidária e à redução das desigualdades sociais, não há como se conceber qualquer situação em que a interrupção de serviço público essencial seja justificada, ainda que seja resultante do inadimplemento do consumidor.

Isso porque, de um lado, há um interesse meramente econômico por parte das empresas concessionárias em receber o montante que lhe é devido, ao passo que, de outro, há todo um aparato normativo-constitucional apontando para a preservação da dignidade da pessoa humana em primeiro lugar.

De maneira que, em que pese o atual entendimento do Superior Tribunal de Justiça em sentido contrário, a interrupção do serviço público como método de coerção indireta para que o consumidor pague o débito não pode ser aceita, por ferir toda carga axiológica contida na Constituição de 1988.

Para solucionar a questão das altas taxas de inadimplência, é preciso analisar o problema à luz das graves distorções sociais existentes em nosso país, que colocam um grande contingente de pessoas em dificuldades financeiras severas, sem que elas possam contar com qualquer margem de liberdade na contratação do serviço público essencial.

De maneira que é necessário lançar um olhar mais humanístico à questão e adotar medidas que permitam que o consumidor carente de recursos financeiros possa ter condições de pagar em dia suas contas de água e energia. Tais medidas passam necessariamente pela concessão de subvenções, a exemplo da chamada Tarifa Social, que sejam capazes de adequar o valor das tarifas à realidade social

das famílias pobres, de modo que estas gozem de descontos gradativos, de acordo com seu consumo médio.

Além disso, essas medidas devem abarcar uma produção legislativa que obrigue as empresas concessionárias a facilitar a quitação de débitos já existentes, por intermédio da concessão de descontos, parcelamentos facilitados e remiões de multa, a exemplo dos acordos que já vêm sendo rotineiramente celebrados nas ações judiciais de cobrança de débito. Antecipar essas concessões para um momento pré-processual e extrajudicial não somente significa abreviar o sofrimento daquele que sabe ser devedor de determinada quantia, como também evita a litigiosidade desnecessária e viabiliza o recebimento de grande parte do valor devido.

Essas medidas representam apenas sugestões de caminhos a serem seguidos, visando, de um lado, a preservação dos interesses lucrativos das empresas concessionárias de serviço público essencial – que são legítimos – e, de outro, a observância de todos os preceitos constitucionais dotados de alta carga axiológica que, ricos em ética, objetivam a máxima aproximação entre o Direito e a Moral.

REFERÊNCIAS

- BENJAMIN, Antonio Herman. *Manual de Direito do Consumidor*, 5ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- DIMOULIS, Dimitri e MARTINS, Leonardo. *Teoria Geral dos Direitos Fundamentais*, 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- DIMOULIS, Dimitri e MARTINS, Leonardo. *Definição e Características dos Direitos Fundamentais*, artigo publicado em *Direitos Fundamentais e Estado Constitucional*, obra organizada por George Salomão Leite e Ingo Wolfgang Sarlet, Coedição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor*, 6ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, 7ª edição. São Paulo: Editora Saraiva.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*, 7ª edição. São Paulo: Editora Livraria do Advogado
- SARMENTO, Daniel. *O Neoconstitucionalismo no Brasil, Direitos Fundamentais e Estado Constitucional*, artigo publicado em *Direitos Fundamentais e Estado Constitucional*, obra organizada por George Salomão Leite e Ingo Wolfgang Sarlet, Coedição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- SARMENTO, Daniel. *Direitos, deveres e garantias fundamentais*. Bahia: JusPodivm, 2011.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 23ª edição. São Paulo: Editora Malheiros.