

# VULNERABILIDADE DO CONSUMIDOR-USUÁRIO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO<sup>1</sup>

## CONSUMER-USER VULNERABILITY OF PUBLIC BASIC SANITATION SERVICES

Danilo Guimarães Cunha\*  
José Querino Tavares Neto\*\*

### RESUMO

A expansão progressiva dos serviços públicos de saneamento básico deve ser potencializada, pois além da relação entre consumidor e fornecedor, estamos diante de serviço público essencial e de saúde pública. As normas de proteção do consumidor são aplicadas aos serviços públicos caracterizados por relação de consumo, os serviços *uti singuli*. Esses serviços públicos são regulados por agência reguladora, mas diante da relação de consumo, a atuação dessas entidades não pode sobrepor a atividade legislativa primária, atentando ainda para o caráter de direito fundamental das normas consumeristas. A vulnerabilidade fática do consumidor-usuário advém da posição de monopólio e em razão da essencialidade desses serviços. Haja vista sua essencialidade, o STJ demarcou os casos que possibilitam a interrupção do fornecimento.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas. Vulnerabilidade. Serviços Públicos. Relação de Consumo.

### ABSTRACT

The progressive expansion of public basic sanitation services must be enhanced, since in addition to the relationship between consumer and supplier, we are faced with essential public service and public health. Consumer protection rules are applied to public services characterized by a consumption relationship, the *uti singuli* services. These public services are regulated by a regulatory agency, but in view of the consumption relationship, the performance of these entities cannot override the primary legislative activity, also paying attention to the character of fundamental rights of consumerist norms. The factual vulnerability of the consumer-user comes from the monopoly position and due to the

<sup>1</sup> O presente artigo foi elaborado como parte elementar e apresenta resultado parcial de pesquisa em desenvolvimento sobre a efetividade regulatória para a universalização do saneamento básico na Região Metropolitana de Goiânia – RMG.

\*Mestrando em Direito do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás – PPGDP-UFG, especialista em Direito Público e em Direito Tributário, pesquisador na área de Direito, com ênfase em Direito Público. E-mail: [danilocunha84@yahoo.com.br](mailto:danilocunha84@yahoo.com.br)

\*\* Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás e do Programa de Mestrado em Direito e Políticas Públicas da UFG. Pós-doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Coimbra com bolsa da Capes. Bolsista de Produtividade do CNPq. Pesquisa desenvolvida com apoio institucional do PPGDP-UFG e seus financiadores. E-mail: [josequerinotavares@gmail.com](mailto:josequerinotavares@gmail.com)

essentiality of these services. In view of its essentiality, the STJ demarcated the cases that make it possible to interrupt the supply.

**Keywords:** Public policy. Vulnerability. Public services. Consumer relationship.

## Introdução

A universalização é princípio fundamental dos serviços públicos de saneamento básico, a ampliação progressiva do acesso está entre os objetivos e metas de desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas - ONU, e internamente, prevista no Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB. Sua expansão deve ser potencializada, haja vista que além da relação entre consumidor e fornecedor, estamos diante de serviço público essencial e uma questão de saúde pública. Mas o acesso não é sinônimo de boa prestação, haja vista a posição de vulnerabilidade do consumidor-usuário.

No presente trabalho, ao falarmos de saneamento básico, estaremos tratando do conjunto de serviços necessários ao abastecimento público de água potável, bem como do esgotamento sanitário. Não englobamos a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e nem a drenagem e manejo das águas pluviais.

As normas de proteção do consumidor são aplicadas aos serviços públicos, mas nem todo serviço público é caracterizado por uma relação de consumo. São adotadas nos casos onde o usuário do serviço público é agente de uma relação de aquisição remunerada, individualmente e de forma mensurável, os denominados serviços *uti singuli*. Podemos, portanto, afirmar que nem todo usuário de serviço público é consumidor.

Os serviços públicos de saneamento básico são regulados por agências reguladoras, mas diante de relação de consumo, sua atuação não pode sobrepor à atividade legislativa primária, atentando-se ainda que as normas consumeristas são de natureza pública, atingindo interesses sociais, e têm caráter de direito fundamental previsto expressamente no texto constitucional.

A vulnerabilidade fática ou socioeconômica do consumidor-usuário do serviço público de saneamento básico advém da posição de monopólio do prestador e em razão da essencialidade desses serviços, o que caracteriza superioridade ao outro sujeito da relação jurídica, pois há necessidade de contratar. Essa superioridade fundamenta a

proteção ao consumidor-usuário, não só na legislação consumerista, mas também nas normas regulatórias do setor.

Haja vista divergência na interpretação legal quanto a possibilidade de interrupção do serviço, e diante da sua essencialidade, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça - STJ demarcou os casos que possibilitam a interrupção do fornecimento, delineando as situações consideradas legítimas, como a interrupção por inadimplemento, por considerar a solidariedade, sobretudo para a formação da tarifa, mas apenas após prévia notificação, e também os casos em que a interrupção é considerada ilegítima, como na circunstância de afetar o direito à saúde e à integridade física do usuário.

A finalidade deste ensaio é perquirir sobre a atual vulnerabilidade do consumidor-usuário dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil, utilizando a análise de dados disponíveis em plataformas governamentais, da legislação pátria e de decisões judiciais, com o intento de contribuir para a compreensão de problemas públicos amplos e complexos, demonstrar que mais do que uma relação de consumo, esses serviços públicos devem ser pautados pela vulnerabilidade de uma das partes por se tratar de serviço público essencial à vida, e ao final buscar responder a seguinte indagação: o consumidor-usuário dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil tem tido a atenção devida por sua posição de vulnerabilidade?

## **1 Fornecimento dos serviços de saneamento**

Um dos problemas mais sérios e que, em pleno século XXI, ainda persiste no Brasil são os baixos índices de saneamento básico, uma dificuldade observada especialmente em regiões mais pobres e que sofrem com a pouca eficácia de políticas públicas para o setor. Riscos de surtos de doenças infectocontagiosas, parasitárias, bacterianas, virais (exemplos: hepatite A, cólera, amebíase, giardíase, leptospirose, esquistossomose) são prementes, em um país que sofre com uma saúde pública que ainda carece de melhorias.

A universalização do acesso é princípio fundamental dos serviços públicos de saneamento básico, explicitado no artigo 2º, inciso I da Lei do Saneamento (Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007). Trata-se da ampliação progressiva do acesso ao saneamento básico de todos os domicílios ocupados do país, e está entre os objetivos e respectivas

metas de desenvolvimento sustentável da Organização das Nações Unidas, estipulados na chamada Agenda 2030<sup>2</sup>, nos seguintes termos:

Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos

6.1 Até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo a água potável e segura para todos

6.2 Até 2030, alcançar o acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade (Grifos nossos).

No Brasil, os objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico, são estabelecidos no Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB. Embora a necessidade de elaboração desse plano decorra de imposição legal desde 2007<sup>3</sup>, este foi aprovado apenas em 2013, estabelecendo diretrizes, metas e ações de saneamento básico para o país nos 20 anos posteriores à sua aprovação.

O plano estabelece que seja alcançado em 2033, 99% de cobertura no abastecimento de água potável, sendo 100% na área urbana, 92% de esgotamento sanitário, sendo 93% na área urbana, e 93% de tratamento de esgoto coletado<sup>4</sup>. Como se observa, embora ambicioso para um país que carece de recursos para investimentos em infraestrutura, não é compatível em sua plenitude com a Agenda 2030 da ONU.

De acordo com os dados mais recentes disponibilizados pelo Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento – SNIS, do Ministério do Desenvolvimento Regional – Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto 2018, colhidos por amostragem, uma média nacional de 92,8% da população urbana no Brasil estaria atendida por redes de abastecimento de água, o índice médio de atendimento de redes de esgoto nas áreas urbanas seria de 60,9% e com índice médio de 46,3% de tratamento do esgoto gerado.

<sup>2</sup> Os objetivos e metas foram elaborados para estimular a ação para os próximos 15 anos em áreas de importância crucial para a humanidade e para o planeta. O intuito é que todos os países e todas as partes interessadas atuem em parceria colaborativa para implementação do plano.

<sup>3</sup> Com a Lei do Saneamento, de 5 de janeiro de 2007, nos termos de seu artigo 52, I: “A União elaborará, sob a coordenação do Ministério das Cidades: I - o Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB que conterá: (...)”.

<sup>4</sup> Conforme capítulo 6 – metas de curto, médio e longo prazos, e tabela 6.2: metas para saneamento básico nas macrorregiões e no País (em %), do Plano Nacional de Saneamento Básico (p. 145-150).

É notável que ainda há uma carência de disponibilização dos referidos serviços para potenciais usuários-consumidores desses serviços públicos, especialmente no caso de esgotamento sanitário, e sua expansão progressiva deve ser potencializada, haja vista que além da relação consumidor-fornecedor, estamos diante de serviços públicos essenciais.

Para aqueles que já têm acesso a esses serviços públicos, a relação entre consumidor-usuário e fornecedor do serviço público é marcada pela vulnerabilidade fática ou socioeconômica daquele.

## **2Consumidor-usuário e fornecedor de serviços essenciais**

A relação entre consumidor-usuário e fornecedor de serviços públicos não é uma relação de igualdade, mas de superioridade de um em relação ao outro. O Código Civil–CC<sup>5</sup> é um Código para relações entre iguais, e não traz proteção plena à vulnerabilidade em sua real fraqueza. Já o Código de Defesa do Consumidor – CDC<sup>6</sup> é um microssistema especial, um Código para agentes “diferentes”, um vulnerável, o consumidor, e um *expert*, o fornecedor<sup>7</sup>.

O paradigma de igualdade hoje é diferente do de 2002, quando o Código Civil foi editado. A escola do direito civil-constitucional repersonaliza o direito civil e tem como base o respeito à dignidade da pessoa humana, colocando a pessoa no centro de suas preocupações. Claudia Lima Marques e Bruno Miragem em exposição retilínea e nada deambulante afirmam que “é mister conhecer a tendência de convergência do direito público e do direito privado, com os mesmos fins e funções, a exigir um diálogo das fontes, renovado e aberto, sempre a favor do vulnerável” (MARQUES; MIRAGEM, 2012).<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

<sup>6</sup> Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

<sup>7</sup> Bourrier (apud MARQUES; MIRAGEM, 2012, p. 206) assevera que a proteção dos mais fracos, uma das funções essenciais do direito, é exigência de justiça.

<sup>8</sup> Diógenes Faria de Carvalho e Vitor Hugo do Amaral Ferreira ao tratarem da correlação da dignidade (da pessoa) humana e do dever de proteção do Estado, citam entre as teses fundamentadas por Marcelo Schenk Duque: “A construção teórica que melhor fundamenta uma eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas, inclusive à luz do exemplo dos contratos de consumo, é aquela que conduz a teoria do diálogo das fontes para dentro da teoria da Constituição, o que é possível a partir do pensamento de convergência, focalizado em uma convergência na interpretação do direito civil para a Constituição.” (CARVALHO; FERREIRA, 2018).

O CDC é resultado de mandamento da própria Constituição Republicana<sup>9</sup>. O Constituinte Originário optou politicamente pela proteção do consumidor como princípio informador da ordem econômica (artigo 170, inciso V), e reconheceu a sua defesa como direito fundamental (artigo 5º, inciso XXXII), sendo portanto inafastável pela vontade do legislador, pelo poder público ou pelo poder econômico privado. Reconheceu assim a vulnerabilidade de uma das partes na relação de consumo.

Não podemos ver todos os consumidores de forma homogênea. Há por exemplo os que têm condições de estar informados e os que não têm, os que possuem liberdade de escolha pelo poder econômico e os que não possuem, e no caso dos serviços públicos essenciais, os que têm acesso e os que ainda não têm. Ressalte-se ainda que a categorização de consumidores deve ser construída observando seres reais, suas condições individuais, o que possibilita a instituição de tarifas sociais e dos subsídios cruzados.

Um debate no direito brasileiro pode ser estabelecido quanto a aplicabilidade e efeitos das normas de defesa e proteção do consumidor aos serviços públicos. O CDC indica expressamente em alguns dispositivos sua aplicabilidade aos serviços públicos. Podemos inferir que já na definição legal de fornecedor, refere expressamente à pessoa de direito público (artigo 3º, *caput*), em seguida, ao tratar da Política Nacional das Relações de Consumo, estabelece como princípio, a racionalização e melhoria dos serviços públicos (artigo 4º, VII), estabelece a necessidade de adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral como direito básico do consumidor (artigo 6º, X), e por fim, estabelece obrigações aos órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento ao fornecer serviços (artigo 22<sup>10</sup>).

Bruno Miragem ao discorrer sobre a aplicação das normas de direito do consumidor aos serviços públicos, alerta que nem todo serviço público é caracterizado por uma relação de consumo, pois estas são aplicadas onde o consumidor é agente de uma relação de aquisição remunerada do serviço, individualmente e de forma mensurável, os denominados serviços *uti singuli*, pois aqueles que não são mensuráveis e que não é

---

<sup>9</sup> Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Art. 48. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor.

<sup>10</sup> 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.

possível determinar o grau de utilização, os serviços *uti universi*, não são passíveis de regulação pelo CDC. Assevera o autor:

Nem toda a relação de serviço público admitir-se-á como suscetível à regulação do Código de Defesa do Consumidor, em especial, os deveres estabelecidos aos fornecedores de tais serviços em vista do seu artigo 22. Dentre as diferentes espécies de serviços públicos, o CDC aplicar-se-á àqueles em que haja a presença do consumidor como agente de uma relação de aquisição remunerada do respectivo serviço, individualmente e de modo mensurável (serviços *uti singuli*). Não se cogita assim, a aplicação do CDC à prestação de serviços públicos custeados pelo esforço geral, através da tributação, como é o caso dos que são oferecidos e percebidos coletivamente, sem possibilidade de mensuração ou determinação de graus de utilização do mesmo (serviço *uti universi*). Um bom exemplo de serviço público *uti universi*, em que não se aplica o CDC são os serviços de educação ensino público gratuito, ou os de saúde pública prestados pelo Estado. (MIRAGEM, 2018, p. 206).

Além dessa distinção, há necessidade também de ressaltar que todo o consumidor de serviços públicos pode ser considerado usuário, mas que nem todo usuário pode ser considerado consumidor, haja vista que há usuários que utilizam do serviço prestado como insumo de sua atividade produtiva, não sendo destinatário final, e o CDC define consumidor como destinatário final do produto ou serviço. Mesmo que se pretenda sustentar a distinção entre usuário e consumidor, esta não pode se dar com a finalidade de afastar a incidência das normas de direito do consumidor na relação de consumo.

Daí optarmos pela utilização da expressão “consumidor-usuário”<sup>11</sup>. Levamos em consideração a definição legal de consumidor como destinatário final de produto ou serviço (artigo 2º do CDC), e que, independente do termo, usuário ou consumidor, à luz do princípio da proteção do vulnerável, o nível de proteção deve ser elevado<sup>12</sup>. A aplicação das normas de defesa do consumidor à prestação de serviços públicos suscita diversos efeitos, entre os quais, a possibilidade de interrupção do serviço prestado em

<sup>11</sup>Subscrevo o entendimento de Bruno Miragem, para quem “a utilização das expressões *usuário* e *consumidor* na legislação que regula os serviços públicos não parece ter obedecido a critério uniforme, a partir do qual a localização de um ou outro termo permitisse estabelecer uma distinção necessária entre eles. Ao contrário, são perceptíveis, em todas as leis relativas aos serviços públicos, a utilização da expressão independentemente de um maior apuro ou rigor técnico”. (MIRAGEM, 2018, p. 207).

<sup>12</sup> O cidadão, o consumidor e o usuário de serviço público merecem proteção do Estado, cumulativamente, pois uma coisa não exclui a outra, a ordem jurídica protege o cidadão, o consumidor e o usuário cumulativamente (Min. Carlos Ayres Brito em seu voto na ADI 1.007/PE, j. 31.08.2005, rel. Min. Eros Grau, DJU 24.02.2006).

face do inadimplemento do consumidor. Trataremos mais especificamente desses efeitos mais à frente, no presente trabalho.

O Superior Tribunal de Justiça entende que a relação entre concessionária de serviço público e o usuário final para o fornecimento de serviços públicos essenciais é consumerista, sendo cabível a aplicação do CDC. Essa tese foi editada na publicação “Jurisprudência em Tese”<sup>13</sup>, que é fundamentada em julgados do Tribunal sobre a questão<sup>14</sup>.

A Constituição Republicana de 1988 ao tratar da prestação dos serviços públicos, determina que a lei deverá dispor sobre os direitos dos usuários<sup>15</sup>. O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil interpôs Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão perante o Supremo Tribunal Federal (ADO nº 24/DF), postulando a deliberação do projeto de lei. A lei foi editada em 2017 (Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública).

A referida legislação estabelece regra geral pertinente a todos os usuários de serviços públicos, no entanto, quando estivermos diante de relação de consumo, isto é, em se tratando de determinados serviços públicos (serviços públicos *uti singuli*), quem usufrui o serviço como destinatário final dos mesmos, terá junto com as normas pertinentes ao usuário, a proteção das normas estabelecidas no CDC, como resultado do próprio direito fundamental de defesa do consumidor.

Não nos parece perdurar o argumento de que a legislação dos usuários é excludente em relação ao restante da legislação. Não há a exclusão de uma das leis, mas

<sup>13</sup> Edição nº 74: Direito do Consumidor III, tese 1. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jt/toc.jsp> Acesso em: 16 abr. 2020.

<sup>14</sup> REsp 1595018/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, Julgado em 18/08/2016, DJE 29/08/2016; AgRg no REsp 1421766/RS, Rel. Ministro Olindo Menezes (Desembargador Convocado de TRF 1ª REGIÃO), Primeira Turma, Julgado em 17/12/2015, DJE 04/02/2016; REsp 1396925/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Corte Especial, Julgado em 05/11/2014, DJE 26/02/2015; AgRg no AREsp 479632/MS, Rel. Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, Julgado em 25/11/2014, DJE 03/12/2014; AgRg no AREsp 546265/RJ, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, Julgado em 07/10/2014, DJE 15/10/2014; AgRg no AREsp 372327/RJ, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, Julgado em 05/06/2014, DJE 18/06/2014.

<sup>15</sup> Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: (...) II - os direitos dos usuários. O artigo 27 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, estabeleceu o prazo de cento e vinte dias para a elaboração da referida lei.

sua compatibilidade, haja vista a estipulação expressa de que a aplicação dessa lei não afasta a necessidade de cumprimento do disposto no CDC quando caracterizada relação de consumo (artigo 1º, parágrafo segundo, II). O CDC também se diz compatível com a legislação interna ordinária quanto aos direitos nele previstos (artigo 7º, *caput*).

Assim como o CDC, o novo Estatuto dos Usuários é elogiável ao prever direitos básicos dos usuários, procedimento administrativo para pleitear seus direitos, formas de participação proativa dos usuários na administração pública por meio das ouvidorias, bem como dos conselhos de usuários, para acompanhamento da prestação e na avaliação continuada dos serviços públicos prestados. Não obstante, assim como o CDC, é perceptível a ausência de política pública comprometida para sua aplicabilidade e efetividade para os resultados da finalidade de sua edição, qual seja, a proteção dos usuários e dos consumidores. Considere para tal conclusão, o fato de que apesar de ter sido editado em 2017, ainda não ser uma legislação de amplo conhecimento de sua existência por seus destinatários finais, os usuários dos serviços públicos.

De se notar que os serviços públicos de saneamento básico são regulados por agências reguladoras. É o que dispõe expressamente a Lei do Saneamento como condição de validade dos contratos de prestação de serviços públicos de saneamento básico (artigo 11, III). As agências de regulação têm atribuições de regular setores afetos aos interesses dos consumidores, as legislações das agências setoriais incluem entre as suas atribuições, de modo mais ou menos expresso, a consideração dos interesses dos consumidores na regulação da atividade econômica a que diz respeito. Contudo, a atividade regulatória não se restringe apenas à defesa do consumidor.

Por oportuno, e para distinguir a relação de consumo da atividade reguladora, necessário resgatar, muito brevemente, o histórico jurídico das agências de regulação no Brasil. As agências no modelo atual, foram criadas a partir da década de 1990 como um fenômeno de segurança para atrair investimentos privados aos serviços públicos, com o intuito de melhoria dos serviços para os usuários, bem como a gradativa universalização. O interesse do usuário serviu como um legitimador do processo de desestatização e constituição das atuais agências reguladoras. Entre os seus objetivos está a fiscalização da prestação dos serviços públicos, controlando a qualidade dos serviços, bem como estabelecendo regras.

Para realizar suas atividades, elas foram instituídas com características de autarquias, mas sob regime especial, para garantir sua independência decisória em relação ao poder concedente, tais como ausência de subordinação hierárquica, autonomia

administrativo-financeira e mandato fixo de seus dirigentes. Esta independência é fundamentada por sua atividade de intermediar e decidir sobre as melhores soluções para os interesses dos usuários dos serviços públicos, dos prestadores desses serviços e do poder concedente do respectivo serviço.

Entre suas atribuições está a edição de normas suplementares que afetam os serviços públicos respectivos, com possibilidade de adequação de forma dinâmica atendendo a velocidade das inovações tecnológicas constantemente atualizadas. É de se anotar que a edição de atos normativos devem se ater à moldura estabelecida nos ditames legais, e não podem inovar ou contrariar preceitos expressos em lei.

Esses atos infralegais não podem de forma alguma suplantam os direitos dos consumidores, quando presente a relação de consumo dos usuários dos serviços públicos. É inconcebível que a atuação da agência de regulação sobreponha a atividade primária, de competência das Casas Legislativas. As normas do CDC são de natureza pública, atingindo interesses sociais, e, portanto, sobrepõem à norma editada pela respectiva agência.

É notável que alguns dos principais alvos de reclamação dos órgãos de defesa do consumidor no Brasil, são também empresas reguladas por uma agência reguladora, como as dos serviços de telecomunicações e as de aviação civil. Deve se atentar para o risco do fenômeno da captura, em que os interesses de uma das partes se sobrepõem ao de outra. Ressalte-se ainda que a independência e autonomia das agências têm sido constantemente colocadas à prova, com restrições orçamentárias<sup>16</sup>.

Talvez tenha chegado a hora de buscar o aprimoramento do modelo regulador, incluindo a efetiva avaliação dos impactos regulatórios e consequências das normas antes de sua proposição e aprovação, bem como permanentemente durante a sua vigência, a fim de promover calibrações necessárias. Um ponto de partida seria a imposição legislativa para a elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR prévia às medidas reguladoras das agências<sup>17</sup>, um estudo técnico que além dos aspectos econômicos, deve atentar para a vulnerabilidade do consumidor-usuário.

---

<sup>16</sup> O marco legal para o modelo regulatório federal foi instituído pela Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras. Com a citada lei, há uma padronização de aspectos que eram tratados de maneira específica para cada uma das agências federais, em suas respectivas leis de criação.

<sup>17</sup> No âmbito das agências federais, o novo marco legal instituiu essa obrigatoriedade (Lei nº 13.848/2019, art. 6º).

### 3 Vulnerabilidade do consumidor-usuário

O paradigma de igualdade hoje é diferente do de 2002 quando o Código Civil foi editado, como já tratado alhures. Este não traz proteção plena à vulnerabilidade na sua real fraqueza. A defesa do consumidor tem seu fundamento constitucional amparado na dignidade da pessoa humana. Vislumbramos no Brasil a teoria da eficácia direta e imediata dos direitos fundamentais, inclusive nas relações entre particulares, albergando a dignidade da pessoa humana que, como valor extremo, é o centro da ideia de direito.

A necessidade de utilizarmos a teoria da eficácia direta e imediata dos direitos fundamentais nas relações privadas leva em consideração as inúmeras diferenças existentes na sociedade brasileira, em que as injustiças justificam o reforço na tutela dos direitos humanos. Nossa Constituição é voltada para a promoção da igualdade substantiva. Cabe ao intérprete da norma promover o constante diálogo das fontes, onde os direitos fundamentais devem ter preponderância frente os demais diplomas normativos<sup>18</sup>.

Para além dos preceitos fundamentais insculpidos na Constituição em tempos pós-modernos, os sujeitos de direito pleiteiam leis especiais protetivas do vulnerável, o que ocorre com o CDC. É a concretização normativa do princípio da igualdade, de tratamento desigual aos desiguais, da busca pela igualdade material para o sujeito mais fraco, vulnerável e, portanto, a lei especial contemplando os direitos assegurados, é instrumento de igualdade.

---

<sup>18</sup>Claudia Lima Marques e Bruno Miragem asseveram que “a coerência e a coesão do sistema jurídico brasileiro serão dadas por uma renovação da dogmática do direito privado guiada pela utilização dos direitos humanos. O foco deve ser a priorização da pessoa humana. Com a constitucionalização do direito, o direito privado tem uma função social, que vai além dos interesses individuais e passa pela proteção dos vulneráveis. Este direito privado de viés social é guiado pela ordem pública constitucional, e seu valor-guia é a dignidade da pessoa humana”. (MARQUES; MIRAGEM, 2012).

O direito do consumidor brasileiro é considerado vanguardista na atualidade<sup>19</sup>, e inclui claramente os serviços públicos<sup>20</sup>. Ao ser inserido no artigo 5º da Constituição dentro do contexto de constitucionalização das garantias fundamentais, legitima o Estado a promover e proteger esse direito àqueles que se encontram em desequilíbrio frente a outra parte, no caso, o consumidor. Sua vulnerabilidade fundamenta todo o sistema jurídico que constitui o direito do consumidor.

Cumpre-nos destacar os denominados direitos básicos do consumidor, insculpidos no artigo 6º do CDC que, de acordo com Bruno Miragem, são espécies de direitos indisponíveis pelos consumidores, uma vez que integram a ordem pública de proteção do consumidor. Esses direitos do consumidor não excluem outras disposições que assegurem outros direitos correlatos em legislações especiais ou gerais. Assevera o autor que “por intermédio da técnica do diálogo das fontes, crescem ao nível de proteção do consumidor as normas que prevejam um maior nível de proteção destes direitos, ou de detalhamento destas possibilidades na legislação extravagante ao CDC” (MIRAGEM, 2018, p. 219).

Ao se entender pela aplicabilidade nas normas consumeristas aos serviços públicos, todas as regras de proteção processual também passam a fazer parte das garantias aos usuários-consumidores, como a regra geral de que, nos termos do artigo 6º, VIII, do CDC, é direito básico do consumidor “a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências”.

Outro direito básico do consumidor estabelecido no artigo 6º, X, é a “adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral”. Novamente chamamos a atenção para que as normas protetivas dos consumidores não se aplicam a todos os serviços públicos, mas apenas aos que são qualificados como relações de consumo (serviços públicos *uti singuli*). Entre as práticas abusivas, encontra-se o oferecimento de produto ou serviço em

---

<sup>19</sup> Thierry Bourgoignie ao comparar as normas de consumo brasileiras com as de Quebec destaca que: “*La constitutionnalisation des droits du consommateur au Brésil confère à la politique menée en faveur des consommateurs une dimension publique ou collective particulière que l'on retrouve, mais d'une manière moins explicite au Québec. Elle confère pleine légitimité aux interventions des pouvoirs publics visant à promouvoir et protéger les intérêts individuels et collectifs des consommateurs.*”. (BOURGOIGNIE, 2013).

<sup>20</sup> Bourgoignie destaca que o CDC brasileiro “*reflète clairement cette approche fondamentale: en incluant dans le champ du droit de la consommation la thématique des services publics ou d'intérêt général.*” (BOURGOIGNIE, 2013).

desacordo com normas técnicas. A qualidade e a segurança dos serviços públicos de saneamento básico têm como critério para atestar sua adequação o atendimento das normas editadas pela regulação, sem prejuízo de outras.

No que se refere ao direito à vida, insculpido no artigo 6º, I do CDC, antes de ser um direito básico do consumidor, é um direito fundamental consagrado na Constituição Republicana. É um direito em que sua proteção terá preferência em relação ao demais direitos em hipótese de conflito. Como direito indisponível, não pode sofrer qualquer limitação voluntária. Os direitos de proteção à saúde e à segurança do consumidor estão relacionados à proteção à vida.<sup>21</sup>

Claudia Lima Marques e Bruno Miragem destacam que a vulnerabilidade do consumidor se distingue em vulnerabilidade técnica, jurídica, fática e informacional (MARQUES; MIRAGEM, 2012). No caso em análise, a vulnerabilidade do consumidor-usuário dos serviços públicos de saneamento básico, convém destacarmos a vulnerabilidade fática ou socioeconômica, em que o ponto de concentração é o outro parceiro contratual, o fornecedor, que por sua posição de monopólio, fático ou jurídico, e em razão da essencialidade do serviço, impõe superioridade a todos que com ele contrata.

Essa relação de força que pode ser identificada no outro sujeito da relação jurídica, em que há necessidade de contratar, o contratante mais forte leva sensível vantagem no negócio. Portanto, são essenciais as normas que garantem proteção aos consumidores-usuários não só na legislação consumerista, mas também nas normas regulatórias do setor. São necessárias boas práticas regulatórias pois o contratante mais frágil não pode fugir à necessidade de contratar.

Para além da condição de desequilíbrio característica da relação de consumo, é necessário diferenciar os consumidores em suas diferentes categorias, conforme o grau de vulnerabilidade e condições de vida. Não há um modelo de consumidor padrão, que pode ser qualificado como referencial para todas as relações de consumo. É necessário diferenciar os consumidores em suas diferentes categorias, conforme o grau de vulnerabilidade e condições de vida, relacionando as condições especiais de vulnerabilidade<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> “Por direito à saúde podemos considerar o direito a que se seja assegurado ao consumidor no oferecimento de produtos e serviços, assim como no consumo e utilização dos mesmos, todas as condições adequadas à preservação de sua integridade física e psíquica”.(MIRAGEM, 2018, p. 222)

<sup>22</sup> “*Es imposible reducir el concepto de consumidor a una abstracción general que no respeta la heterogeneidad de la sociedad de consumo, formada por distintos sujetos, que*

O direito privado confere ao consumidor uma presunção de debilidade ou vulnerabilidade, mas partindo do pressuposto de que todos os consumidores são iguais, e que apresentariam as mesmas vulnerabilidades técnicas e jurídicas, no entanto, sem reconhecer os casos de (hiper)vulnerabilidade, ou vulnerabilidade reforçada. Essa diferenciação possibilitaria a criação de proteção mais eficaz na prática para corrigir as disparidades de forças.

O prefixo “hiper” serve para designar algo que excede a media normal, quando se junta o prefixo à palavra vulnerabilidade, se apresenta uma situação de intensa fragilidade, que supera os limites do que seria uma situação comum de debilidade<sup>23</sup>. O CDC já previa condições de vulnerabilidades agravadas para as crianças (artigo 37, parágrafo segundo) e de fraqueza, tendo em vista a idade, saúde, conhecimento ou condição social (artigo 39, IV).

Enquanto a vulnerabilidade “geral” se presume e é inerente a todos os consumidores, a (hiper)vulnerabilidade seria inerente e “especial” à situação pessoal de um consumidor, seja permanente ou temporária. Claudia Lima Marques e Bruno Miragem arrematam que “é possível dizer que a (hiper)vulnerabilidade é o grau excepcional e juridicamente relevante da vulnerabilidade geral dos consumidores. (MARQUES; MIRAGEM, 2012, p. 184)”<sup>24</sup>.

É possível chamar “subconsumidores” as pessoas que não têm acesso ao consumo por questões de pobreza (VIEIRA, 2018). Da mesma forma, também seria possível chamar de consumidores (hiper)vulneráveis aqueles que não possuem acesso ideal aos serviços de abastecimento de água tratada e coleta de esgoto em suas residências por falta de infraestrutura disponível na localidade.

---

*pertenecen a distintas culturas, y, por fin, basada em distintos intereses y/o dificultades”.* (VIEIRA, 2018, p. 36)

<sup>23</sup> “Ao Estado Social importa não apenas os vulneráveis, mas sobretudo os hipervulneráveis (...)” (STJ REsp 586.316/MG, rel. Min. Herman Benjamin). Em conferência do Congresso Internacional “15 anos de CDC: balanço, efetividade e perspectivas”, em 08-09-2005, Herman Benjamin já mencionava o aparecimento de uma (hiper)vulnerabilidade.

<sup>24</sup> Claudia Lima Marques e Bruno Miragem posicionam-se em concordância com a doutrina “quando defende que a hiper ou (alta) vulnerabilidade tem garantia constitucional, e atinge, assim, especialmente os vulneráveis mencionados na Constituição, os portadores de deficiência, idosos, crianças e os adolescentes” e que a vulnerabilidade agravada seria “como a vulnerabilidade um estado subjetivo multiforme e pluridimensional, e que, com base no princípio da igualdade (*aequitas*) e da equidade, pode se incluir outros ‘fracos’, como as minorias mais frágeis e os doentes, por exemplo.” (MARQUES; MIRAGEM, 2012, p. 184).

Com o reconhecimento da categoria especial de consumidores (hiper)vulneráveis, àqueles que não possuem acesso ideal aos serviços de saneamento básico, fundamenta a real necessidade de efetivação de políticas públicas concretas, pois o objeto específico da tutela no caso desse serviço público essencial é a pessoa humana e suas necessidades especiais, e não apenas o comércio desses serviços.

A proteção ao consumidor está dentro dos direitos de terceira geração, os de solidariedade ou de fraternidade, que são os direitos da coletividade, de titularidade coletiva ou difusa. Precisamos analisar a defesa do consumidor como instrumento de efetividade dos direitos fundamentais. A dignidade da pessoa humana é extraída do texto constitucional, é valor extremo, centro da ideia de direito.

A boa prestação do serviço deve ser pautada pela devida atenção ao consumidor-usuário, pois aqui está presente sua vulnerabilidade, por se tratar de um serviço público essencial à vida e sobrevivência, uma questão inclusive de saúde pública. A proliferação de epidemias como as de dengue, zika e doenças gastrointestinais no país é reflexo da falta de prioridade para o setor. Para além da disponibilidade progressiva e qualidade do serviço, cabe ainda a discussão de aspectos práticos do fornecimento.

#### **4 Interrupção do serviço público essencial**

À luz do preceito constitucional que caracteriza a vulnerabilidade do consumidor, é atribuição dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo garantir a eficácia plena dos dispositivos constitucionais para promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores.

Nas discussões que chegam à apreciação judicial, a aplicação do CDC à prestação de serviços públicos suscita várias questões. Talvez a principal, é quanto a possibilidade de interrupção do serviço em face ao inadimplemento do consumidor-usuário, e a questão é ainda mais melindrosa quando estamos diante do serviço público essencial.

Os argumentos antagônicos são, de um lado, à luz do artigo 22 do CDC, que esses serviços essenciais devem ser prestados continuamente, e a interrupção do fornecimento como meio de cobrança de dívida em face do inadimplemento violaria a expressa disposição legal. Para os que assim entendem, em relação ao serviço público de fornecimento de água tratada, seu regime especial é concebido em razão de sua essencialidade e, portanto, intuitivo que não seja permitida a interrupção, sob pena de graves prejuízos à pessoa, quando consumidor residencial, vulnerável, que tem na água fornecida meio fundamental para sua sobrevivência.

É de se anotar que a concretização de princípios constitucionais como a dignidade da pessoa humana e da solidariedade, limita inclusive a autonomia da vontade em cláusulas abusivas, mas o direito fundamental de proteção aos consumidores, nesse cenário, foi colocado à prova. A disposição do CDC é clara e cristalina no que diz respeito “quanto aos essenciais, contínuos”.

De outro lado, o parágrafo único, I, do artigo 6º da Lei das Concessões<sup>25</sup>, que possibilita a interrupção do fornecimento por inadimplemento do usuário após prévio aviso, considerando o interesse da coletividade, leva em consideração a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da concessão. Pelo dispositivo, tem-se que não haveria direito subjetivo do devedor inadimplente de acesso ao serviço, pois contrariaria os interesses da coletividade na manutenção da estrutura necessária para a prestação.

A jurisprudência do STJ demarcou os casos que possibilitariam a interrupção do fornecimento, consolidando a jurisprudência no sentido de admitir a possibilidade de interrupção por inadimplemento, considerando a solidariedade que estaria presente na prestação do serviço, e sobretudo, a formação da tarifa. Admite a interrupção do serviço público por inadimplemento, mas apenas após prévia notificação.

Não obstante, nos casos onde está presente o direito fundamental à vida, o direito à saúde, há impossibilidade de suspensão de serviços essenciais, tais como o fornecimento de água, em que a interrupção da prestação, ainda que decorrente de inadimplemento, só seria legítima se não afetasse o direito à saúde e à integridade física do usuário. Seria inversão da ordem constitucional, conferir maior proteção ao direito de crédito da concessionária que aos direitos fundamentais à saúde e integridade física do consumidor<sup>26</sup>.

Nesse cenário, com legislações e posicionamentos jurídicos divergentes, o STJ enfrentou o tema e decidiu editar seus entendimentos na edição nº 13 da publicação “Jurisprudência em Tese”, com a sedimentação de posicionamentos relacionados a situações em que o corte no fornecimento de serviços públicos essenciais seria permitido ou desprezado.

---

<sup>25</sup> Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

<sup>26</sup> STJ REsp 1.245.812/RS, 2ª T. j. 21.06.2011, rel. Min. Herman Benjamin, *DJe* 01.09.2011 e no mesmo sentido o REsp 510.478/PB, j. 10.06.2003, rel. Min. Franciuli Netto, *DJU* 08.09.2003). Nesse sentido também foi o voto do Ministro Luiz Fux, quando ainda estava no STJ, no REsp. 684442/RS, ao discordar da possibilidade do corte de serviços públicos essenciais quando for constatado o estado de miserabilidade do usuário.

A legitimidade do corte no fornecimento de serviços públicos essenciais foi reconhecida nas seguintes situações: quando inadimplente o usuário, desde que precedido de notificação; por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações, desde que precedido de notificação; e quando inadimplente pessoa jurídica de direito público, desde que precedido de notificação e a interrupção não atinja as unidades prestadoras de serviços indispensáveis à população.

E foram considerados ilegítimos<sup>27</sup>: o corte no fornecimento de energia elétrica quando puder afetar o direito à saúde e à integridade física do usuário; quando inadimplente unidade de saúde, uma vez que prevalecem os interesses de proteção à vida e à saúde; quando a inadimplência do usuário decorrer de débitos pretéritos, uma vez que a interrupção pressupõe o inadimplemento de conta regular relativa ao mês do consumo; por débitos de usuário anterior, em razão da natureza pessoal da dívida; o corte no fornecimento de energia elétrica em razão de débito irrisório, por configurar abuso de direito e ofensa aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, sendo cabível a indenização ao consumidor por danos morais; quando o débito decorrer de irregularidade no hidrômetro ou medidor de energia elétrica, apurada unilateralmente pela concessionária; e por fim, teceu a tese que o corte no fornecimento de energia elétrica somente pode recair sobre o imóvel que originou o débito, e não sobre outra unidade de consumo do usuário inadimplente.

## **Conclusão**

A superioridade fática do fornecedor do serviço público de saneamento básico é caracterizada pela condição de monopólio e de sua essencialidade, em que há a necessidade de contratar. Portanto, são necessárias políticas públicas efetivas de atenção ao consumidor-usuário.

Em resposta à indagação inicial, se o consumidor-usuário dos serviços públicos de saneamento básico no Brasil tem tido a atenção devida por sua posição de vulnerabilidade, do exposto no presente trabalho, foi observado que a atenção ao usuário não tem tido prioridade de políticas públicas no Brasil, mormente a própria elaboração do plano de expansão nacional tenha sido imposta por legislação de 2007, o Plano

---

<sup>27</sup> Alguns expressamente sobre o fornecimento de energia elétrica, mas em se caracterizando serviço público essencial, tem-se que as teses seriam extensíveis ao fornecimento de água.

Nacional de Saneamento Básico estabelecendo diretrizes, metas e ações para o saneamento básico foi aprovado apenas em 2013, e ainda assim, não é compatível em sua plenitude com a Agenda 2030 da ONU.

De acordo com os dados mais recentes disponibilizados pelo Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento, do Ministério do Desenvolvimento Regional, é notável a carência de disponibilização dos referidos serviços para potenciais usuários-consumidores, especialmente no caso de esgotamento sanitário, motivo pelo qual sua expansão progressiva deve ser potencializada.

Outro dado que fundamenta a assertiva, é o fato de que a lei que trata dos direitos dos usuários de serviços públicos, embora sua elaboração tenha sido imposta no texto constitucional de 1988 e que a Emenda Constitucional nº 19, promulgada em 1998 tenha estabelecido o prazo de cento e vinte dias para sua elaboração, foi editada apenas em 2017, e após provocação do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, ao interpor Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão perante o Supremo Tribunal Federal.

Este trabalho tem o escopo de uma primeira abordagem do tema, pretendendo evidenciar a vulnerabilidade do consumidor-usuário desse serviço público, um serviço que vai além da relação entre consumidores e fornecedores, pois a posição de monopólio já evidencia a vulnerabilidade de uma das partes e, portanto, necessário que as discussões que antecedem a edição de normas regulatórias atentem a essa situação, pois estamos diante de um serviço que envolve saúde pública e que é essencial à vida.

Em se tratando de serviços públicos *uti singuli*, esses atos infralegais não podem extrapolar a moldura legal que estabelece os direitos dos consumidores e dos usuários de serviços públicos, relativizando tais direitos. Algumas balizas são os entendimentos do STJ, com a sedimentação de posicionamentos relacionados a situações em que o corte no fornecimento de serviços públicos essenciais seria permitido ou desprezado.

Outras reflexões também deverão ser feitas para encontrar caminhos frutíferos. A nova legislação dos usuários de serviços públicos é elogiável por dispor sobre a participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários desses serviços, não obstante, é perceptível a ausência de política pública comprometida para sua aplicabilidade e efetividade de suas normas, mormente, como dito alhures, nem mesmo é amplamente conhecida. Um caminho seria sua ampla divulgação pelas agências reguladoras que dispõem de recursos oriundos das taxas de fiscalização desses serviços, bem como das

próprias multas aplicadas aos operadores dos serviços por descumprimento das normas regulatórias estipuladas.

### Referências

ATHENIENSE, Luciana Rodrigues. Os direitos dos passageiros aéreos sob a visão da Resolução nº 400 da ANAC, do CC e do CDC. In: LAMACHIA, Claudio; MIRANDA, Marié; MARQUES, Claudia Lima (Org.). **Estudos de direito do consumidor**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2018.

BRASIL. **LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm). Acesso em: 16abr. 2020.

BRASIL. **LEI Nº 8.987, DE 13 DE FEVEREIRO DE 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8987compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8987compilada.htm). Acesso em: 16abr. 2020.

BRASIL. **LEI Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007**. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm). Acesso em: 16abr. 2020.

BRASIL. **LEI Nº 13.460, DE 26 DE JUNHO DE 2017**. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm). Acesso em: 16abr. 2020.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Plano Nacional de Saneamento Básico: Mais saúde com qualidade de vida e cidadania**. Brasília, 2014. Disponível em: [https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/plansab\\_texto\\_editado\\_para\\_download.pdf](https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNSA/PlanSaB/plansab_texto_editado_para_download.pdf). Acesso em: 16abr. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: 24º Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2018**. Brasília: SNS/MDR, 2019. Disponível em: [http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2018/Diagnostico\\_AE2018.pdf](http://www.snis.gov.br/downloads/diagnosticos/ae/2018/Diagnostico_AE2018.pdf). Acesso em: 16abr. 2020.

BENETI, Sidnei. O “fator STJ” no Direito do Consumidor Brasileiro. In: BOURGOIGNIE, Thierry; FONSECA, Patrícia Galindo da; RAMOS, Fabiana D’Andrea (orgs). **A proteção do consumidor no Brasil e no Quebec: diálogos de direito comparado = La protection du consommateur au Québec et au Brésil: échanges de droit comparé**. Niterói: Editora UFF, 2013 (p. 301-330).

BOURGOIGNIE, Thierry. *Colloque Brésil Québec sur le droit de la consommation*. In: BOURGOIGNIE, Thierry; FONSECA, Patrícia Galindo da; RAMOS, Fabiana D'Andrea (orgs). **A proteção do consumidor no Brasil e no Quebec: diálogos de direito comparado = La protection du consommateur au Québec et au Brésil: échanges de droit comparé**. Niterói: Editora UFF, 2013 (p. 13-28).

CARVALHO, Diógenes Faria de; FERREIRA, Vitor Hugo do Amaral. Política pública de efetividade para defesa do consumidor e o dever de proteção do Estado. In: LAMACHIA, Claudio; MIRANDA, Marié; MARQUES, Claudia Lima (Org.). **Estudos de direito do consumidor**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2018 (p. 295-304).

FONSECA, Patrícia Galindo da. Origens e fundamentos do direito brasileiro do consumidor. In: BOURGOIGNIE, Thierry; FONSECA, Patrícia Galindo da; RAMOS, Fabiana D'Andrea (orgs). **A proteção do consumidor no Brasil e no Quebec: diálogos de direito comparado = La protection du consommateur au Québec et au Brésil: échanges de droit comparé**. Niterói: Editora UFF, 2013 (p. 29- 51).

LIMA, Luiz Sávio Aguiar. A defesa do consumidor como instrumento de efetividade dos direitos fundamentais. In: LAMACHIA, Claudio; MIRANDA, Marié; MARQUES, Claudia Lima (Org.). **Estudos de direito do consumidor**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2018 (p. 415-430).

MARQUES, Claudia Lima. A regulação dos serviços públicos altera o perfil do consumidor. **Revista Marco Regulatório**. n.1. Porto Alegre: AGERGS, 1998.

MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno; BENJAMIN, Antônio Herman V. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MENDES, Bernardo de Souza. O CDC aplicado segundo escopo de atuação dos fornecedores de bens e serviços: da harmonização dos interesses dos partícipes da relação de consumo e compatibilização da proteção do consumidor à livre iniciativa. In: LAMACHIA, Claudio; MIRANDA, Marié; MARQUES, Claudia Lima (Org.). **Estudos de direito do consumidor**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2018, p. 231/246.

MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 7. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

OLIVEIRA, Amanda Flávio de. Regulação e Direito do Consumidor no Brasil: uma reflexão aos 30 anos da Constituição. In: LAMACHIA, Claudio; MIRANDA, Marié; MARQUES, Claudia Lima (Org.). **Estudos de direito do consumidor**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2018, p. 109-120.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>> Acesso em: 19 mai. 2020.

RIANI, Marlus Keller. Os 10 mandamentos do Superior Tribunal de Justiça sobre interrupção no fornecimento de serviços públicos essenciais. In: LAMACHIA, Claudio;

MIRANDA, Marié; MARQUES, Claudia Lima (Org.). **Estudos de direito do consumidor**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2018.

VIEIRA, Luciane Klein. *El consumidor “especialmente hipervulnerable” y el derecho internacional privado*. In: FERREIRA, Vitor Hugo do Amaral; CARVALHO, Diógenes Faria de; SANTOS, Nivaldo dos (Orgs.). **Sociedade de Consumo, pesquisa em direito do consumidor**. Goiânia: Editora Espaço Acadêmico, 2018, v. 4, p. 35-63.

Submetido em 27.02.2020

Aceito em 17.07.2020