

ANÁLISE DOS EFEITOS DA "TRIBUTAÇÃO" SOBRE OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE DISTRIBUIÇÃO DE ÁGUA TRATADA E ENERGIA ELÉTRICA*

ANALYSING THE "TAXATION" EFFECTS ABOUT THE PUBLIC SERVICES OF THE DRINKABLE WATER AND ENERGY POWER DISTRIBUTION

Tais Hemann da Rosa**

RESUMO: Este estudo destina-se a análise das formas de tributação sobre serviços públicos no Brasil. Dessa forma, demonstra-se ao longo do trabalho a inexistência de consenso doutrinário sobre a temática “o que são serviços públicos”, bem como, a resultante indefinição doutrinária, e legislativa, sobre o que são serviços públicos essenciais. Todavia, constrói-se no decorrer da narrativa o entendimento sobre a caracterização de serviços públicos essenciais dos serviços de fornecimento de água tratada e de energia elétrica. A esse passo, após realizar a diferenciação sobre as formas de tributação ou remuneração sobre os serviços públicos em geral (imposto, taxa ou tarifa), passa-se a análise jurisprudencial, nos tribunais superiores, sobre o tratamento dispensado aos serviços de fornecimento de água e energia elétrica. Analisando-se, assim, qual a forma de “tributação” realizada sobre esses serviços e suas consequências.

Palavras-chave: tributação; serviços públicos essenciais; água tratada e energia elétrica; dignidade humana.

ABSTRACT: This study is headed to analyse the variety of taxation about the public services in Brazil. Therefore, along this research it demonstrates the inexistence of a doctrinaire consensus about the subject matter "what are the public services", such as the indefinition legislative and doctrinaire about the essential public services. Nevertheless, it creates in the course of the narrative the understanding about the essential public services characterization of water and electric power supply. In this manner, after the differentiation on the ways of taxation or compensation about the public services in general (tax, duty), it analyses the jurisprudence of the Superior Courts about the treatment taked to the water and electric power supply. Investigating then which way of "taxation" realized about these services and its consequences.

Keywords: taxation; essential public services; drinkable water and electric power; human dignity.

* Artigo recebido em: 04/06/2015

Artigo aceito em: 29/11/2015

** Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC/RS. Bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq. Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisa de Direitos Fundamentais (GEDF). Porto Alegre. Rio Grande do Sul. Brasil. E-mail: taishemann_sb@hotmail.com

1. Introdução

O objetivo desse trabalho é trazer à discussão a “tributação” sobre serviços públicos essenciais no contexto brasileiro. Assim, inicialmente, em capítulo intitulado “Serviços Públicos”, discorreu-se sobre a noção de serviços públicos no Brasil. Posteriormente, buscou-se realizar uma delimitação sobre o que se compreende, a despeito da inexistência de consenso doutrinário, como sendo serviço público essencial.

Tecidas tais noções preliminares sobre o tema, passou-se a discorrer sobre as formas de tributação sobre serviços públicos em capítulo denominado “Tributação sobre Serviços Públicos no Contexto Brasileiro”. Para tal objetivo, mostrou-se necessário abordar-se a diferenciação entre serviços públicos de caráter *uti singuli* e *uti universi*, para, após, tratar especificamente sobre as formas de tributação. Diferenciando, nesse contexto, taxa, tarifa e imposto.

Dessa forma, realizada uma elucidação inicial sobre as formas de tributação de acordo com a caracterização dos serviços prestados, passou-se, de forma delimitada, à análise jurisprudencial sobre o tratamento dispensado pelos Tribunais superiores aos serviços públicos de energia elétrica e água tratada, considerados essenciais por este estudo. O foco desta investigação foi o debate sobre a forma de “tributação” realizada nesses serviços, bem como os efeitos provenientes da forma escolhida de “tributação”.

Por fim, destinou-se um espaço para a realização de síntese conclusiva sobre a matéria abordada. Destacando que a escolha pela cobrança de tarifa (preço público) e não de taxa (tributo) sobre os serviços públicos de fornecimento de água tratada e energia elétrica serve à estabilidade e promoção das concessões desses serviços. Todavia, não privilegia o cidadão no acesso a esses serviços - que nesse

estudo, fundamenta-se como serviços públicos essenciais, pois vinculam-se diretamente com a concretização da dignidade humana e dos direitos fundamentais-, pois permitem a sua suspensão sem analisar a sua indispensabilidade ou essencialidade no contexto hodierno.

2 SERVIÇOS PÚBLICOS

2.1 Noções sobre Serviços Públicos no Brasil

No Brasil a noção de serviços públicos não encontra consenso doutrinário. As concepções sobre serviços públicos possuem distinções tocante a amplitude/abrangência dos mesmos. A esse passo, alguns doutrinadores propõem uma interpretação ampla do termo, pela qual estariam inclusos nos serviços públicos, em geral, todos os serviços prestados pela Administração Pública, direta ou indireta, ou ainda, por seus delegados. Em sentido oposto, outros autores propõem uma interpretação mais restritiva de serviços públicos, pela qual estariam excluídos alguns serviços do conceito de serviço público, mesmo quando prestados pela Administração Pública. Assim, com base na maioria dos conceitos existentes na doutrina, a noção de serviços públicos abrange,

[...] com maior ou menor amplitude, atividades estatais que, se possuem a mesma base axiológica ou teleológica – o bem-estar da coletividade ou a dignidade da pessoa humana –, têm regimes jurídicos com pouco ou nada em comum (atividades indelegáveis e atividades delegáveis à iniciativa privada; financiadas por impostos ou por tarifas e taxas; exploráveis comercialmente ou gratuitamente; exclusivas do Estado ou compartilhadas com a iniciativa privada; de uso obrigatório ou facultativo; manifestações do *jus imperii* estatal ou não; atividades administrativas, legislativas e jurisdicionais, etc.).¹

¹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O Conceito de Serviços Públicos no Direito Positivo Brasileiro. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Serviços Públicos e Poder de** 150
ISSN: 1980-1995
e-ISSN: 2318-8529

Nas palavras de Hugo de Brito Machado, "diversamente do que se fez em relação a *poder de polícia*, o CTN não estabeleceu o que se deve entender por serviço público. Os administrativistas, em cujo campo de estudo situa-se esta matéria, não chegaram ainda a um acordo sobre o que seja serviço público".² A esse passo, em que pese à inexistência de consenso doutrinário sobre a definição exata de serviços públicos, importante salientar algumas concepções importantes a esta delimitação, bem como à compreensão da expressão "serviço público".

Nesse contexto, a definição adotada por Hely Lopes Meirelles é exemplo de conceito amplo da expressão, para o autor "serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado".³ Assim, de acordo com o autor, o conceito de serviço público abrange qualquer serviço prestado pela Administração Pública ou por seus delegados, independente da possibilidade de medir ou não a quantidade de fruição individual de cada indivíduo ou se o serviço traz benefícios diretos aos indivíduos ou não. Tal conceito inclui entre os serviços públicos tanto os serviços *uti singuli* (prestados ao indivíduo), quanto os serviços *uti universi* (prestados à coletividade).⁴

Hugo de Brito Machado, também adotando um conceito amplo de serviços públicos, discorre que "para o efeito de situar o problema da cobrança de taxas, podemos entender por serviços públicos *toda e qualquer atividade prestacional*

Polícia. Coleção doutrinas essenciais: direito administrativo, v.5. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 55.

² MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 450. [grifos do autor].

³ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. ed. 32ª. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 329.

⁴ Idem.

*realizada pelo Estado, ou por quem fizer suas vezes, para satisfazer, de modo concreto e de forma direta, necessidades coletivas”.*⁵

Para Maria Sylvia Zanella di Pietro, serviço público deve ser considerado toda atividade material a qual a lei atribuir ao Estado o seu exercício, diretamente ou por meio de seus delegados, objetivando satisfazer de forma concreta necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público.⁶ Observa-se que conceito da autora também é bastante amplo, incluindo os serviços prestados a coletividade na noção de serviços públicos.

Semelhante é o conceito adotado por Diogenes Gasparini, para ele serviço público é “toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade fruível preponderantemente pelos administrados, prestada pela Administração Pública ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de Direito público, instituído em favor de interesses definidos como próprios pelo ordenamento jurídico”.⁷

Celso Bandeira de Mello, por sua vez, adota um conceito mais restrito de serviço público. Segundo o autor, este pode ser definido como “[...] toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestada pelo Estado ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de direito público [...]”.⁸ O conceito aqui adotado por Celso Bandeira de Mello mostra-se mais restrito, pois aponta a necessidade de que a utilidade ou comodidade seja alcançada de forma direta aos indivíduos, excluindo, portanto, os serviços prestados à coletividade (*uti universi*), em que não se pode mensurar o benefício individual de cada indivíduo.

⁵ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 450. [grifos do autor].

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 15^a ed.. São Paulo: Atlas, 2003.

⁷ GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 8. ed. rev. atual. São Paulo, SP: Saraiva, 2003, p. 267.

⁸ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27^a ed. revista e atualizada. São Paulo: Melhoramentos, 2010, p. 671.

Alexandre Santos de Aragão propõe o que, segundo ele, seria um conceito a luz da Constituição Federal de 1988. Assim, o autor entende por serviços públicos: “[...] as atividades de prestação de utilidades econômicas a indivíduos determinados, colocados pela Constituição ou pela Lei a cargo do Estado, com ou sem reserva de titularidade, e por eles desempenhadas diretamente ou por seus delegatários, gratuita ou remuneradamente, com vistas ao bem-estar da coletividade”.⁹ Esse conceito também exclui da noção de serviços públicos os serviços *uti universi*.

Conceito ainda mais restritivo sobre serviço público é o adotado por Marçal Justen Filho, para ele serviço público pode ser entendido como a atividade pública administrativa dirigida à satisfação concreta das necessidades individuais ou transindividuais, sejam elas materiais ou imateriais, “vinculadas diretamente a um direito fundamental, destinada a pessoas indeterminadas e executada sob regime de direito público”.¹⁰ O que se pode perceber é que tal conceito limita os serviços públicos apenas as atividades destinadas à satisfação dos direitos fundamentais, excluindo, do conceito de serviço público, por exemplo, as atividades meramente administrativas do Poder Público.

A divergência em torno da conceituação sobre o que deve ser compreendido como serviço público se deve em grande parte a indeterminação da própria Constituição Federal de 1988 (CF/88) sobre o assunto. Em outras tintas, a CF/88 não define o que são serviços públicos, apenas faz uso da expressão “serviço público” em diferentes passagens do texto constitucional, por exemplo, no artigo 175, caput, da CF/88, que dispõe no seguinte sentido: “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação,

⁹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O Conceito de Serviços Públicos no Direito Positivo Brasileiro. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Serviços Públicos e Poder de Polícia. Coleção doutrinas essenciais: direito administrativo**, v.5. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 70.

¹⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 566.

a prestação de serviços públicos”. Assim, é em razão da indeterminação constitucional sobre o significado da expressão que os doutrinadores brasileiros buscam uma conceituação sobre serviços públicos, entretanto, sem chegar a um consenso. A título de elucidação pode-se fazer uso das palavras de Alexandre Santos de Aragão,

[a] Constituição Federal de 1988, apesar de, ao contrário da maioria dos Países em que foram construídas as teorias sobre serviços públicos, possuir várias regras específicas sobre eles, não chega a ser precisa na utilização dessa nomenclatura, ora se referindo a serviços públicos em sentido apenas econômico, como atividades da titularidade do Estado que podem dar lucro (ex., arts. 145, II, e 175), ora como sinônimo de Administração Pública (ex., art. 37), ora para tratar da saúde prestada pelo Estado (ex., art. 198). Outras vezes se refere apenas a “serviços” (ex., art. 21) e a “serviços de relevância pública” (ex., arts. 129 e 197).¹¹

Nesse contexto, ressalvada à existência de interpretações menos abrangentes sobre o significado de “serviços públicos”, entende-se, nesse estudo, como serviços públicos todas as atividades dispensadas aos indivíduos, pela Administração Pública direta, indireta ou prestadores delegados,¹² de caráter individual ou coletivo. Ou seja, adota-se um conceito amplo de serviços públicos, no qual estes abrangem todas as atividades da Administração Pública, ressalvando a diferença entre determinados serviços públicos em razão de suas características.

¹¹ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O Conceito de Serviços Públicos no Direito Positivo Brasileiro. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Serviços Públicos e Poder de Polícia. Coleção doutrinas essenciais: direito administrativo**, v.5. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 55.

¹² “Dentre as formas de delegação de serviço público, a mais conhecida é a concessão de serviço público, que compreende três espécies: a concessão comum, a concessão patrocinada e a concessão administrativa. [...]. A concessão comum de serviço de serviço público é um contrato plurilateral de natureza organizacional e associativa, por meio do qual a prestação de um serviço público é temporariamente delegada pelo Estado a um sujeito privado que assume seu desempenho diretamente em face dos usuários, mas sob controle estatal e da sociedade civil, mediante remuneração extraída do empreendimento” Cf. JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 590-591.

2.2 Delimitando Serviços Públicos Essenciais

Considerar os serviços públicos sob um aspecto amplo exige que sejam feitas algumas distinções entre as espécies de serviços prestados pela Administração Pública ou seus delegados. Assim como inexistente consenso sobre o que são serviços públicos, também não há entre os doutrinadores uma definição sobre o que são serviços públicos essenciais, sendo que os autores, pouco fazem uso da expressão “serviços públicos essenciais”. Dessa forma, entende-se que a análise da essencialidade do serviço público acaba sendo deixada a análise casuística, levando em consideração o que o serviço público busca contemplar/alcançar aos indivíduos. Desse modo, os serviços públicos, diga-se *lato sensu*, possuem algumas características distintivas, é a partir dessas características que se buscará inferir ou não a sua essencialidade.

Nesse sentido é a interpretação de Renato Alves Bernardo da Cunha, que propõe ser necessário “[...] a análise do caso concreto para aferir se, naquela dada situação, o serviço é essencial a quem dele usufrui e se a sua falta acarretará violação de direitos fundamentais constitucionalmente garantidos”.¹³

Retomando a abordagem das características dos serviços públicos, Marçal Justen Filho, que possui uma interpretação restritiva sobre o assunto, entende que, apesar de costumeiro adotar-se a diferenciação dos serviços públicos em essenciais e não essenciais, tal diferenciação mostra-se bastante problemática, haja vista que pelo simples fato de serem serviços públicos (que em sua interpretação destinam-se a satisfação de direitos fundamentais), teoricamente, já se caracterizariam como essenciais. Para o autor, a diferenciação entre essenciais e não essenciais residiria na análise da necessidade a ser atendida, verificando-se quais as necessidades

¹³ CUNHA, Renato Alves Bernardo da. **Controle Judicial das Omissões do Poder Público**. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 67.

comportam postergação e quais não podem ser interrompidas.¹⁴ Nesse sentido, o autor adota três classificações em razão da necessidade atendida, quais sejam sociais (educação, assistência, segurança), comerciais e industriais (utilidades materiais necessárias a sobrevivência dos indivíduos, como água tratada, energia elétrica e telecomunicações) e culturais (necessidades culturais, como lazer, museus e cinemas).¹⁵

Apesar da interpretação restritiva de Marçal Justen Filho, que aponta apenas serviços que visam atender direitos fundamentais como serviços públicos, a lição do autor é bastante elucidativa para que se compreenda o que são serviços públicos essenciais, em consonância com a proposta de Renato Alves Bernardo da Cunha.¹⁶ Ou seja, permite elencar situações em que a interrupção do serviço acarreta “violação de direitos fundamentais constitucionalmente garantidos”, e, portanto, revelam serviços públicos de caráter essencial.

Compreende-se, desse modo, que a essencialidade dos serviços públicos é evidente justamente quando esses visam atender direitos fundamentais que se vinculem diretamente à preservação da dignidade da pessoa humana¹⁷ e de um mínimo essencial à dignidade.¹⁸

¹⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2008.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ CUNHA, Renato Alves Bernardo da. **Controle Judicial das Omissões do Poder Público**. São Paulo: Saraiva, 2004.

¹⁷ Adota-se o conceito proposto por Ingo Wolfgang Sarlet (2010) para dignidade da pessoa humana: “[...] dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecer do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida (p.70) [grifos do autor].

¹⁸ Sobre o assunto: BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: princípio da dignidade da pessoa humana**. 2ª ed.. Rio de Janeiro: Renovar, 2008; CORDEIRO, 156
ISSN: 1980-1995
e-ISSN: 2318-8529

Hely Lopes Meirelles,¹⁹ que possui uma concepção ampla sobre serviços públicos, aponta a seguinte forma de classificação dos mesmos: serviços públicos (propriamente ditos), serviços de utilidade pública, próprios e impróprios do Estado, administrativos e industriais, *uti universi* e *uti singuli*. Para o autor são considerados serviços de natureza essencial apenas os serviços públicos propriamente ditos, aqueles próprios do Estado. Os serviços públicos propriamente ditos são aqueles prestados diretamente pela Administração Pública, pois esta reconhece sua necessidade e indispensabilidade para a comunidade, sendo, portanto, considerados serviços privativos do Poder Público. Já os serviços próprios do Estado relacionam-se eminentemente com as atribuições do Estado, são, por exemplo, segurança, polícia, higiene e saúde pública, tais serviços, por sua essencialidade, seriam em geral gratuitos ou de baixa remuneração.²⁰ Por outro lado, na concepção de Hely Lopes Meirelles, os serviços de utilidade pública e os impróprios do Estado, não são serviços essenciais. Assim, os serviços de utilidade pública, são aqueles que a Administração Pública reconhece a conveniência de sua prestação, mas não sua essencialidade ou necessidade, permitindo, por esse motivo, que esses serviços sejam prestados por terceiros (concessionários, permissionários ou autorizados) sob controle e regulamentação do Poder Público. Já os serviços impróprios do Estado, por sua vez, são aqueles que afetam substancialmente as necessidades da comunidade, destinam-se a satisfazer necessidades comuns, sendo prestadas diretamente pela

Karine da Silva. **Direitos fundamentais sociais: dignidade da pessoa humana e mínimo existencial, o papel do poder judiciário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012; TORRES, Ricardo Lobo. **O direito ao mínimo existencial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2009; WEBER, Thadeu. **Ética e Filosofia do Direito: autonomia e dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Vozes, 2013, p. 205-255.

¹⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. ed. 32ª. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

²⁰ Idem.

Administração, por seus órgãos ou entidades descentralizadas ou por terceiros delegados, sob regime e controle do Poder Público.²¹

Data vênua a compreensão de Hely Lopes Meirelles, entende-se de forma contrária que mesmo serviços de utilidade pública, em razão de sua correlação com a satisfação de direitos fundamentais constitucionalizados, podem resguardar a característica da essencialidade e indispensabilidade. Nesse entrecho, se entende como exemplos de serviços essenciais prestados por terceiros delegados a distribuição de água tratada e de energia elétrica.

Nesse contexto, de inexistência de conceito exato na doutrina sobre o que são serviços públicos essenciais, para viabilizar a análise referente à tributação sobre os serviços públicos de natureza essencial faz-se necessária a delimitação sobre o que, para fins deste estudo, será considerado serviço público essencial, de forma objetiva. Assim, considera-se, ainda, que podem ser considerados serviços públicos essenciais, tanto serviços *uti singuli* (prestados individualmente), quanto serviços *uti universi* (prestados a coletividade), que tenham correlação com a satisfação de direitos fundamentais, direta ou indiretamente.

Por fim, para exemplificar tal entendimento, mesmo reconhecendo seu caráter restritivo, é trazida a baila a Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989, conhecida como “Lei de Greve”. A referida Lei regulamenta o artigo 9º, § 1º, da CF/88, dispondo sobre o exercício do direito de greve e definindo atividades consideradas essenciais, bem como regulando o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade. A esse passo, o artigo 10²² da Lei 7.783/89 relaciona alguns serviços considerados

²¹ Ibidem.

²² São considerados serviços ou atividades essenciais: I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis; II - assistência médica e hospitalar; III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos; IV - funerários; V - transporte coletivo; VI - captação e tratamento de esgoto e lixo; VII - telecomunicações; VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares; IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais; X - controle de tráfego aéreo; XI compensação bancária.

essenciais, incluindo dentre eles, tanto serviços prestados a coletividade (como guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares; processamento de dados ligados a serviços essenciais; controle de tráfego aéreo), quanto serviços prestados individualmente (por exemplo, tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica).

Resumidamente, são compreendidos como serviços públicos essenciais, nesse estudo, todos aqueles serviços prestados pela Administração Pública ou por ela delegados, que apresentem vinculação com a concretização de direitos fundamentais e preservação da dignidade humana, sendo considerados, tanto serviços prestados à coletividade, quanto ao indivíduo em particular.

3 TRIBUTAÇÃO SOBRE SERVIÇOS PÚBLICOS NO CONTEXTO BRASILEIRO

3.1 Serviços públicos *uti singuli* e *uti universi*: formas de tributação

Conforme já elucidado, em razão da inexistência, no direito brasileiro, de especificação exata de quais serviços públicos são considerados essenciais, também não há como determinar a forma de tributação específica sobre esses serviços públicos em particular. Assim, de forma geral, delimita-se as formas de tributação sobre serviços públicos, distinguindo-os entre serviços públicos *uti universi* e *uti singuli*, pois de acordo com a os destinatários desses serviços (individuais, coletivos indeterminados ou determináveis) a forma de tributação/remuneração também apresenta variações.

Roque Antonio Carrazza propõe a seguinte distinção para serviços públicos *uti universi* e *uti singuli*:

[...] os serviços públicos dividem-se em *gerais* e *específicos*. Os serviços públicos gerais, ditos também universais, são os prestados *uti universi*, isto é, indistintamente a todos os cidadãos. Eles alcançam a comunidade, como um todo considerada, beneficiando número indeterminado (ou, pelo menos, indeterminável) de pessoas. [...]. [Esses serviços] não podem ser custeados, no Brasil, por meio de taxas, mas, sim, das receitas gerais do Estado, representadas, basicamente, pelos impostos [...]. Já, os serviços públicos específicos, também chamados *singulares*, são os prestados *uti singuli*. Referem-se a uma pessoa ou a um número determinado (ou, pelo menos, determinável) de pessoas. São de utilização individual e mensurável. Gozam, portanto, de *divisibilidade*, é dizer, da possibilidade de avaliar-se a utilização efetiva ou potencial, individualmente considerada. [...]. Estes, sim, podem ser custeados por meio de taxa de serviço.²³

Nesse contexto, os serviços *uti universi* são aqueles prestados à coletividade, são serviços gerais, “[...] que a Administração presta sem ter usuários determinados, para atender à coletividade no seu todo, como os de polícia, iluminação pública, calçamento [...]”.²⁴ Para Hely Lopes Meirelles, esses serviços satisfazem interesses coletivos, não sendo discriminados individualmente. Dessa forma, para o autor, não ensejariam direitos subjetivos a qualquer administrado à sua obtenção para sua rua ou para seu bairro. De forma diferente argumenta Alexandre Santos de Aragão, apontando que o que os serviços *uti universi* e os serviços *uti singuli* possuem em comum, em termos de regime jurídico, “é a possibilidade de serem exigidos compulsoriamente do Estado no caso de sua omissão. Mas isso, na verdade, é uma característica de toda atividade estatal que seja essencial para a coletividade, seja ela estritamente prestacional ou não [...]”.²⁵ Feita essa ressalva, tem-se que os serviços *uti universi*, por serem indivisíveis, não mensuráveis individualmente, normalmente,

²³ CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 19. ed São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 471-472.

²⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. ed. 32ª. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 332.

²⁵ ARAGÃO, Alexandre Santos de. O Conceito de Serviços Públicos no Direito Positivo Brasileiro. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Serviços Públicos e Poder de Polícia. Coleção doutrinas essenciais: direito administrativo**, v.5. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 80.

“devem ser mantidos por imposto (tributo geral), e não por taxa ou tarifa, que é remuneração mensurável e proporcional ao uso individual do serviço”.²⁶

Os serviços *uti singuli*, ou individuais, por sua vez, são aqueles prestados a usuário determinado, sendo sua utilização particular e mensurável, como telefone, água e energia elétrica.²⁷ “Esses serviços, desde que implantados, geram direito subjetivo à sua obtenção para todos os administrados que se encontrem na área de sua prestação ou fornecimento e satisfaçam as exigências regulamentares”.²⁸ Para Hely Lopes Meirelles, por serem serviços de prestação individual, mensuráveis e de obtenção facultativa, são remuneráveis por taxa ou tarifa e não por imposto.

Contudo, entende-se que alguns serviços, por refletirem-se diretamente na concretização de direitos fundamentais, devem ser considerados essenciais, independentemente de serem *uti singuli* ou como classifica Hely Lopes Meirelles “serviços de utilidade pública”,²⁹ logo, serviços públicos essenciais não podem ser considerados dispensáveis, é como se entende.

3.2 Diferenças entre impostos, taxas e Tarifas (preço público)

Inicialmente cabe breve sucinta definição sobre o que se pode compreender por imposto. Assim, de acordo com Hugo de Brito Machado, “[...] o imposto é uma espécie de tributo cujo fato gerador não está vinculado a nenhuma atividade estatal

²⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. ed. 32ª. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 332.

²⁷ Idem.

²⁸ Ibidem, p. 332.

²⁹ Ibidem, p. 332.

específica relativa ao contribuinte (CTN, art. 16), a taxa, pelo contrário, tem seu fato gerador vinculado a uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte”.³⁰

Segundo Roque Antonio Carrazza, “[...] juridicamente falando, imposto é uma modalidade de tributo que tem por *hipótese de incidência* um fato qualquer, não consistente numa atuação estatal”.³¹ Dessa forma, “[...] o imposto nunca nasce de uma atuação estatal referida ao obrigado (obra pública, serviços público, ato de polícia etc.), mas, sempre, de um fato qualquer, que não envolva uma contraprestação estatal”.³² Nesse sentido, o imposto não se vincula a prestação de serviços públicos, ao contrário, é devido por fatos alheios as atividades estatais.

Com relação às taxas, segundo Hugo de Brito Machado, o que se extrai do disposto no art. 145, inciso II, da Constituição Federal e no art. 77 do Código Tributário Nacional, é que “taxa, em síntese, é espécie de tributo cujo fato gerador é o exercício regular do poder de polícia, ou o serviço público, prestado ou posto à disposição do contribuinte”.³³ Dessa forma, “para que o serviço público possa servir como fato gerador de taxa, deve ser (a) específico e divisível; (b) prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição; e, finalmente, (c) utilizado, efetiva ou potencialmente, pelo contribuinte”.³⁴ Um dos critérios para a distinção entre taxa e tarifa (preço público) seria a compulsoriedade, de modo que, a compulsoriedade está sempre presente em relação à taxa, e ausente em relação ao preço, que seria facultativo.³⁵ Assim, “o preço público, assim, seria a remuneração correspondente a

³⁰ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 447.

³¹ CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 19. ed São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 463.

³² Idem, p. 464.

³³ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 448.

³⁴ Idem, p. 450.

³⁵ Ibidem.

um serviço público não especificamente estatal, vale dizer, uma atividade de natureza comercial ou industrial”.³⁶

No mesmo sentido discorre Hely Lopes Meirelles, apontando que são tributados por imposto os serviços prestados a coletividade e por taxa (tributo) ou tarifa (preço) os serviços prestados individualmente. A diferença para a remuneração ser por taxa ou tarifa está na obrigatoriedade ou não da prestação do serviço, ou seja, serviços obrigatórios são remunerados por taxa (tributo), já os não obrigatórios por tarifa (preço público).³⁷

Roque Antonio Carrazza alerta que “a taxa é uma obrigação *ex lege* que nasce da realização de uma atividade estatal relacionada, de modo específico, ao contribuinte, embora muitas vezes por ele não requerida ou, até mesmo, sendo para ele desvantajosa”.³⁸

Já para José Eduardo Soares de Melo tal classificação é realizada de forma diferente, “os serviços remunerados pelas taxas são aqueles que o particular frui isoladamente (certidão, fornecimento de água, etc.), ao passo que os serviços indivisíveis (impossíveis de serem utilizados individualmente), como o de segurança pública, são reembolsados pelos impostos”.³⁹ A tarifa, por sua vez, “é a remuneração devida pelos usuários de serviços públicos, explorados por concessionários, ou permissionários, regidos pelas normas aplicáveis a empreendimentos privados”.⁴⁰

³⁶ Ibidem, p. 455.

³⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. ed. 32ª. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

³⁸ CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 19. ed São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 469.

³⁹ MELO, José Eduardo Soares de. Serviço Público e Tributação. In: TÔRRES, Heleno Taveira. (Coor.). **Serviços Públicos e Direito Tributário**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 369.

⁴⁰ Idem, p. 379.

Nessa conjuntura, “o que caracteriza a remuneração de um serviço público como taxa ou como preço público é a compulsoriedade, para a taxa, e a facultatividade, para o preço, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal”.⁴¹

Diante do exposto, resumidamente, o que se busca é elucidar as formas de tributação de acordo com a caracterização do serviço prestado em *uti universi* (coletivos) remunerados por imposto e *uti singuli* (individuais) remunerados por taxa (tributo), quando obrigatórios, ou por tarifa (preço público), quando facultativos. Dessa forma, passa-se agora a análise jurisprudencial sobre o tratamento dispensado pelos Tribunais superiores aos serviços públicos de energia elétrica e água tratada, considerados essenciais por este estudo.

4 TRIBUNAIS SUPERIORES E “TRIBUTAÇÃO” SOBRE OS SERVIÇOS PÚBLICOS ESSENCIAIS DE ENERGIA ELÉTRICA E ÁGUA TRATADA

Atualmente pouco se discute sobre a forma de custeio dos serviços públicos de distribuição de água tratada e energia elétrica nos Tribunais superiores (Supremo Tribunal de Justiça - STJ e Superior Tribunal de Justiça - STF). Sendo consenso que tais serviços são remunerados dos por tarifa (preço público).

Em outras tintas, discutiu-se em algumas ocasiões se a espécie de cobrança realizada pelas concessionárias de serviços públicos de distribuição de água e energia elétrica era tributação ou não. Tal discussão foi ensejada pela ideia de que a tributação não pode onerar o cidadão além do que este pode prover.

⁴¹ MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010, p. 456.

Nesse contexto, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) entendeu que a cobrança realizada pela prestação de tais serviços é tarifa (preço público), conforme trecho a seguir:

1. Os serviços públicos podem ser próprios e gerais, sem possibilidade de identificação dos destinatários. São financiados pelos tributos e prestados pelo próprio Estado, tais como segurança pública, saúde, educação, etc. Podem ser também impróprios e individuais, com destinatários determinados ou determináveis. Neste caso, têm uso específico e mensurável, tais como os serviços de telefone, **água e energia elétrica**. 2. **Os serviços públicos impróprios podem ser prestados por órgãos da administração pública indireta ou, modernamente, por delegação, como previsto na CF (art. 175). São regulados pela Lei 8.987/95, que dispõe sobre a concessão e permissão dos serviços públicos.** 3. **Os serviços prestados por concessionárias são remunerados por tarifa, sendo facultativa a sua utilização**, que é regida pelo CDC, o que a diferencia da taxa, esta, remuneração do serviço público próprio. 4. Os serviços públicos essenciais, remunerados por tarifa, porque prestados por concessionárias do serviço, podem sofrer interrupção quando há inadimplência, como previsto no art. 6º, § 3º, II, da Lei 8.987/95, exige-se, entretanto, que a interrupção seja antecedida por aviso, existindo na Lei 9.427/96, que criou a ANEEL, idêntica previsão.⁴²

Dessa forma, é claro o entendimento firmado pelo STJ sobre a forma de remuneração dos serviços públicos de distribuição de energia elétrica e água tratada, ou seja, para o STJ a remuneração de tais serviços públicos é realizada por meio de tarifa (preço público) e não taxa (tributo). Tal entendimento afasta a tributação sobre tais serviços, deixando-os a cargo de remuneração por tarifa⁴³ (preço público).

⁴² BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial improvido. Administrativo – Serviço de Fornecimento de Energia Elétrica – Pagamento à Empresa Concessionária sob a Modalidade de Tarifa – Corte por Falta de Pagamento: Legalidade. Recurso Especial nº 705.203 - SP (2004/0166429-5). Recorrente: Cerâmica Artística Kelli Ltda. Recorrido: Elektro Eletrecidade e Serviços S/A. Relator: Ministro Eliana Calmon. Brasília, out. 2005. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 14 jun. 2014.

⁴³ Sobre a tributação em tarifa: **Súmula 407 STJ**: “É legítima a cobrança da tarifa de água fixada de acordo com as categorias de usuários e as faixas de consumo”. **Súmula 391 STJ**: “O ICMS incide sobre o valor da tarifa de energia elétrica correspondente à demanda de potência efetivamente utilizada”.

O Supremo Tribunal Federal (STF), por sua vez, também fixou entendimento no mesmo sentido por meio da Súmula 545, que discorre: “Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daquelas, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu”.

Diante desse contexto, sendo os serviços públicos de distribuição de água tratada e energia elétrica remunerados por tarifa (preço público) e não tributados por meio de taxa, algumas celeumas que se instalam (quanto à possibilidade de suspensão do fornecimento desses serviços públicos), acabam por ser diluídas de forma bastante prática, pois afasta a discussão sobre a tributação excessiva desses serviços. Entretanto, ao que se percebe o afastamento dessa discussão não privilegia o bem-estar dos usuários, mas, sim, o direito patrimonial dos prestadores desses serviços.

Tal impasse torna-se ainda mais relevante em razão da discussão sobre a essencialidade e indispensabilidade [ou não] de tais serviços. Ocorre que a possibilidade de caracterização desses serviços como serviços essenciais, indispensáveis a manutenção da vida digna, gera dúvida sobre a legalidade da ação das concessionárias desses serviços na suspensão em razão do não pagamento da tarifa. Ou seja, o impasse instala-se quando se observa a possibilidade de que a remuneração sobre um serviço público, de caráter essencial, prive o indivíduo de um mínimo essencial a dignidade de vida.

A esse passo, são inúmeras as ações que chegam ao STJ e STF para discutir a legalidade da suspensão de tais serviços. Todavia, o que constata é que a legalidade dessa suspensão está relacionada, na visão dos Tribunais superiores unicamente a entrega do chamado aviso prévio (aviso de corte) ao consumidor ou não, ou ainda, a suspensão ser realizada em decorrência de débito atual ou não. Pouco, ou nada, se

discute sobre a indispensabilidade e essencialidade de tais serviços públicos influenciarem em sua suspensão.

O STJ apresenta entendimento no sentido⁴⁴ da ilegalidade da suspensão de tais serviços quando não for realizada a entrega de **aviso de corte**, ou seja: "é ilegal a suspensão do fornecimento de energia elétrica quando não há aviso prévio do corte".⁴⁵ O que se verifica é que, afastada o caráter tributário da cobrança sobre os serviços de fornecimento de água tratada e de energia elétrica, a discussão voltasse para o formalismo na realização da suspensão. Dessa forma, independente da essencialidade desse serviço, ele pode ser suspenso em razão do inadimplemento. No mesmo sentido é a jurisprudência⁴⁶ do STF sobre o assunto. Sendo, portanto, o

⁴⁴ **Ementa:** PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. CORTE NO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. AVISO PRÉVIO. AUSÊNCIA. ART. 172 DA RESOLUÇÃO 414/2010 DA ANEEL. ATO NORMATIVO QUE NÃO SE ENQUADRA NO CONCEITO DE "TRATADO OU LEI FEDERAL". FUNDAMENTO DO ACÓRDÃO RECORRIDO INATACADO. SÚMULA 283/STF. INCIDÊNCIA. 1. O recurso especial não pode ser conhecido no tocante à alegada ofensa ao art. 172 da Resolução 414/2010 da ANEEL, porquanto o referido ato normativo não se enquadra no conceito de "tratado ou lei federal" de que cuida o art. 105, III, *a*, da CF. 2. O recurso especial não impugnou fundamento basilar que ampara o acórdão recorrido, qual seja, de que **é ilegal a suspensão do fornecimento de energia elétrica quando não há aviso prévio do corte**. Incidência da Súmula 283/STF. 3. Agravo regimental a que se nega provimento (BRASIL, STJ, 2014-a) [grifos meus].

⁴⁵ BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso de Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial não provido. Administrativo e Processual Civil. Recurso de Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial. Fornecimento de Água. Inviabilidade de suspensão do abastecimento na hipótese de débito de antigo proprietário. Danos Morais. Valor arbitrado com razoabilidade e proporcionalidade. Súmula 7/STJ. Recurso nº 416.393 - RJ (2013/0355216-9). Agravante: Companhia Estadual de Águas e Esgotos - CEDAE. Agravado: Genézio Alves de Abreu. Relator: Ministro Benito Gonçalves. Brasília, mar. 2014-a. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 14 jun. 2014.

⁴⁶ **Ementa:** AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. **SUSPENSÃO DE FORNECIMENTO DE ÁGUA. NECESSIDADE DE AVISO PRÉVIO.** AUSÊNCIA DO NECESSÁRIO PREQUESTIONAMENTO. QUESTÃO QUE DEMANDA ANÁLISE DE DISPOSITIVOS DE ÍNDOLE INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA AO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO JÁ CARREADO AOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 279/STF. [...]. 6. *In casu*, o acórdão originariamente recorrido assentou: "CDC – PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DESNECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE PERÍCIA RESPONSABILIDADE OBJETIVA DA RÉ COMPETÊNCIA DO JUIZADO FORNECIMENTO DE ÁGUA **SERVIÇO ESSENCIAL SUSPENSÃO COM AVISO PRÉVIO** DEMORA EXCESSIVA NO REABASTECIMENTO EXCESSO DE PRAZO SEM PRESTAÇÃO DE ASSISTÊNCIA AO CONSUMIDOR FALHA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DANO MORAL".
ISSN: 1980-1995
e-ISSN: 2318-8529

entendimento do STF que a entrega de aviso prévio de corte é indispensável à legalidade da realização da suspensão dos serviços públicos de distribuição de água e energia elétrica. O que se observa é a “legalidade” na conduta da suspensão desses serviços quando realizada a entrega do aviso de corte, mesmo tratando-se de serviços essenciais.

Sobre a impossibilidade de realização de corte de energia elétrica e água tratada em razão de **débitos pretéritos**, o STJ, em julgado⁴⁷ de março deste ano (2014), reforça seu entendimento, apontando que “[a] jurisprudência desta Corte é no sentido da impossibilidade de suspensão de serviços essenciais, tais como fornecimento de energia elétrica e água, em razão da cobrança de débitos de antigo proprietário”.⁴⁸

CONFIGURADO VALOR ARBITRADO DE MANEIRA RAZOÁVEL E PROPORCIONAL SENTENÇA MANTIDA PELOS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS, RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO.” 7. Agravo regimental desprovido (BRASIL, STF, 2012) [grifos meus].

⁴⁷ **Ementa:** ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. FORNECIMENTO DE ÁGUA. INVIABILIDADE DE SUSPENSÃO DO ABASTECIMENTO NA HIPÓTESE DE DÉBITO DE ANTIGO PROPRIETÁRIO. DANOS MORAIS. VALOR ARBITRADO COM RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. A jurisprudência desta Corte é no sentido da impossibilidade de suspensão de serviços essenciais, tais como fornecimento de energia elétrica e água, em razão da cobrança de débitos de antigo proprietário. Precedentes: Ag 1.415.559/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 1.12.2011, REsp 1.245.812/RS, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 1.9.2011. **2. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que a revisão do valor a ser indenizado somente é possível quando exorbitante ou irrisória a importância arbitrada, o que não é o caso dos autos.** **3. Agravo regimental não provido (BRASIL, STJ, 2014-b) [grifos meus].**

⁴⁸ BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça.** Recurso de Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial negado provimento. Administrativo e Processual Civil. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial. Fornecimento de Água. Inviabilidade de suspensão do abastecimento na hipótese de débito de antigo proprietário. Danos Morais. Valor Arbitrado com razoabilidade e proporcionalidade. Súmula 7/STJ. Recurso nº 422.318 – PE (2013/0364186-6). Agravante: Companhia Energética de Pernambuco. Agravado: Maria da Conceição Borba de Araújo Novaes. Relator: Ministro Sérgio Kukina. Brasília, fev. 2014-b. Disponível em: <<http://ww.stj.jus.br>>. Acesso em 14 jun. 2014.

ISSN: 1980-1995
e-ISSN: 2318-8529

168

O STF, por sua vez, apresenta jurisprudência no mesmo sentido, “[a] questão resume-se à possibilidade ou não da suspensão do fornecimento de água em razão de débito de consumo gerado pelo antigo proprietário do imóvel”.⁴⁹

Por fim, há que se observar que a caracterização da cobrança de tarifa e não de taxa sobre esses serviços muito serve a estabilidade e promoção das concessões desses serviços. A análise a ser feita é a seguinte: mesmo estando os serviços de distribuição de energia elétrica e de água tratada no rol de serviços considerados essenciais pela Lei de Greve (Lei nº 7.783/89), bem como sua inegável relação com a preservação de uma vida digna, esses serviços podem ser suspensos, pois são “remunerados” e não “tributados”, resguardando assim as concessionárias desses serviços dos inadimplementos, bem como excluindo, de certa forma, a obrigação estatal de sua manutenção. Tal proteção as concessionárias de serviços públicos, que revela uma sobrevalorização patrimonial em detrimento do direito fundamental do cidadão a manutenção de vida digna com um mínimo existencial.

5 Conclusões

Em vias de conclusão, cumpre destacar que, embora ressaltadas a existência de interpretações menos abrangentes sobre o significado de “serviços públicos”, firmou-se entendimento, nesse estudo, de que são serviços públicos todas as atividades dispensadas aos indivíduos, pela Administração Pública direta, indireta ou prestadores delegados, de caráter individual ou coletivo. De tal modo, adotou-se um

⁴⁹ BRASIL. **Supremo Tribunal de Federal**. Recurso de Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo desprovido. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo. Administrativo nº 763.659 Distrito Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo. Administrativo e Civil. Fornecimento de Água e Coleta de Esgoto. Cobrança de débito. Interpretação de norma Infraconstitucional. Princípios da Ampla Defesa, do Contraditório e dos Limites da Coisa Julgada. Matéria com Repercussão Geral Rejeitada pelo Plenário do STF no ARE nº 748.371. Alegada violação ao Artigo 93, IX, da CF/88. Inexistência. Agravante: Companhia de Saneamento Básico de São Paulo - SABESP. Agravado: Município de São Paulo. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, abr. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/>>. Acesso em 14 jun. 2014. 169
ISSN: 1980-1995
e-ISSN: 2318-8529

conceito amplo de serviços públicos, no sentido de que estes abrangem todas as atividades da Administração Pública, ressalvando a diferença entre determinados serviços públicos em razão de suas características.

Nesse contexto, foram compreendidos como serviços públicos essenciais, todos aqueles serviços prestados pela Administração Pública ou por ela delegados, que apresentam vinculação direta com a concretização de direitos fundamentais e preservação da dignidade humana. Sendo considerados, portanto, tanto serviços prestados à coletividade, quanto ao indivíduo em particular.

A esse passo, buscou-se demonstrar que alguns serviços, por refletirem-se diretamente na concretização de direitos fundamentais, devem ser considerados essenciais, independentemente de serem *uti singuli* ou como classifica Hely Lopes Meirelles (2006) "serviços de utilidade pública". Ou seja, buscou-se demonstrar que serviços públicos essenciais não podem ser considerados dispensáveis.

Nesse íterim, objetivou-se, ainda, elucidar as formas de tributação de acordo com a caracterização do serviço prestado em *uti universi* (coletivos) remunerados por imposto e *uti singuli* (individuais) remunerados por taxa (tributo), quando obrigatórios, ou por tarifa (preço público), quando facultativos.

Por fim, passou-se a análise jurisprudencial sobre o tratamento dispensado pelo Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal aos serviços públicos, considerados nesse estudo como essenciais, de fornecimento de energia elétrica e água tratada. Nesse contexto, observou-se que o entendimento dos Tribunais superiores é de que esses serviços são remunerados por tarifa (preço público) que não é considerada tributação. Assim, a celeuma que se instala quanto à possibilidade de suspensão do fornecimento desses serviços públicos, acaba por ser facilmente diluída, pois afasta a discussão sobre a tributação excessiva desses serviços. Entretanto, ao que se percebe o afastamento dessa discussão não privilegia o bem-

estar dos usuários, mas, sim, o direito patrimonial dos prestadores desses serviços.

Observa-se ainda que a discussão sobre a legalidade ou ilegalidade na suspensão de tais serviços é relacionada, na visão dos Tribunais superiores unicamente a entrega do chamado aviso prévio (aviso de corte) ao consumidor ou não, ou ainda, se esta suspensão foi realizada em decorrência de débito atual ou não. Pouco, ou nada, se discute sobre a indispensabilidade e essencialidade de tais serviços públicos influenciarem em sua suspensão.

Por fim, há que se ressaltar que a caracterização da cobrança de tarifa e não de taxa sobre esses serviços muito serve a estabilidade e promoção das concessões desses serviços. A conclusão a que se chega é a seguinte: mesmo estando os serviços de distribuição de energia elétrica e de água tratada no rol de serviços considerados essenciais pela Lei de Greve (Lei nº 7.783/89), bem como sua inegável relação com a preservação de uma vida digna, esses serviços podem ser suspensos, pois são "remunerados" e não "tributados", resguardando assim as concessionárias desses serviços dos inadimplementos, bem como excluindo, de certa forma, a obrigação estatal de sua manutenção. Tal proteção as concessionárias de serviços públicos, que revela uma sobrevalorização patrimonial em detrimento do direito fundamental do cidadão a manutenção de vida digna com um mínimo existencial.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O Conceito de Serviços Públicos no Direito Positivo Brasileiro. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). **Serviços Públicos e Poder de Polícia. Coleção doutrinas essenciais: direito administrativo**, v.5. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, pp. 53-88.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 19. ed São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

CUNHA, Renato Alves Bernardo da. **Controle Judicial das Omissões do Poder Público**. São Paulo: Saraiva, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 15^a ed.. São Paulo: Atlas, 2003.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 8. ed. rev. atual. São Paulo, SP: Saraiva, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2008.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. ed. 32^a. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MELO, José Eduardo Soares de. Serviço Público e Tributação. In: TÔRRES, Heleno Taveira. (Coor.). **Serviços Públicos e Direito Tributário**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, p. 357-400.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27^a ed. revista e atualizada. São Paulo: Melhoramentos, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

FONTES JURISPRUDENCIAIS E LEGISLATIVAS

BRASIL. **Constituição**, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm> Acesso em 10 jun. 2014.

_____. **Lei 7.783, de 28 de junho de 1989**. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L7783.htm>>. Acessado em 14 jun. 2014.

_____. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição

Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm>. Acessado em 05 jun. 2014.

_____. **Supremo Tribunal de Federal**. Recurso de Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo desprovido. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 672.896 Sergipe. Administrativo. Suspensão de Fornecimento de Água. Necessidade de Aviso Prévio. Ausência do Necessário Prequestionamento. Questão que Demanda Análise de Dispositivos de Índole Infraconstitucional. Ofensa Reflexa ao Texto da Constituição Federal. Reexame do Conjunto Fático-Probatório já Carreado aos Autos. Impossibilidade. Incidência da Súmula 279/STF. Recurso nº 672.896 - SERGIPE. Agravante: Companhia de Saneamento de Sergipe - DESO. Agravado: Umbertina Leal Azevedo. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, mai. **2012**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/>>. Acesso em 14 jun. 2014.

_____. **Supremo Tribunal de Federal**. Recurso de Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo desprovido. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo. Administrativo nº 763.659 Distrito Federal. Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo. Administrativo e Civil. Fornecimento de Água e Coleta de Esgoto. Cobrança de débito. Interpretação de norma Infraconstitucional. Princípios da Ampla Defesa, do Contraditório e dos Limites da Coisa Julgada. Matéria com Repercussão Geral Rejeitada pelo Plenário do STF no ARE nº 748.371. Alegada violação ao Artigo 93, IX, da CF/88. Inexistência. Agravante: Companhia de Saneamento Básico de São Paulo - SABESP. Agravado: Município de São Paulo. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, abr. **2014**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/>>. Acesso em 14 jun. 2014.

_____. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso Especial improvido. Administrativo – Serviço de Fornecimento de Energia Elétrica – Pagamento à Empresa Concessionária sob a Modalidade de Tarifa – Corte por Falta de Pagamento: Legalidade. Recurso Especial nº 705.203 - SP (2004/0166429-5). Recorrente: Cerâmica Artística Kelli Ltda. Recorrido: Elektro Eletrecidade e Serviços S/A. Relator: Ministro Eliana Calmon. Brasília, out. **2005**. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 14 jun. 2014.

_____. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso de Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial não provido. Administrativo e Processual Civil. Recurso de Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial. Fornecimento de Água. Inviabilidade de suspensão do abastecimento na hipótese de débito de antigo proprietário. Danos Morais. Valor arbitrado com razoabilidade e proporcionalidade. Súmula 7/STJ. Recurso nº 416.393 - RJ (2013/0355216-9). Agravante: Companhia Estadual de Águas

e Esgotos - CEDAE. Agravado: Genézio Alves de Abreu. Relator: Ministro Benito Gonçalves. Brasília, mar. **2014-a**. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 14 jun. 2014.

____. **Superior Tribunal de Justiça**. Recurso de Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial negado provimento. Administrativo e Processual Civil. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial. Fornecimento de Água. Inviabilidade de suspensão do abastecimento na hipótese de débito de antigo proprietário. Danos Morais. Valor Arbitrado com razoabilidade e proporcionalidade. Súmula 7/STJ. Recurso nº 422.318 – PE (2013/0364186-6). Agravante: Companhia Energética de Pernambuco. Agravado: Maria da Conceição Borba de Araújo Novaes. Relator: Ministro Sérgio Kukina. Brasília, fev. **2014-b**. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em 14 jun. 2014.