

JAQUELINE CHAVES SANTIAGO

**A QUALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE
COLETIVO SOB A ÓTICA DO DIREITO DO CONSUMIDOR**

CURSO DE DIREITO – UniEVANGÉLICA

2019

JAQUELINE CHAVES SANTIAGO

**A QUALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE
COLETIVO SOB A ÓTICA DO DIREITO DO CONSUMIDOR**

Monografia apresentado ao Núcleo de Trabalho Científico do curso de Direito da UniEvangélica, como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação do professor Me. Marcos Ricardo da Silva Costa.

ANÁPOLIS – 2019

JAQUELINE CHAVES SANTIAGO

**A QUALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE TRANSPORTE
COLETIVO SOB A ÓTICA DO DIREITO DO CONSUMIDOR.**

Anápolis, _____ de _____ de 2019.

Banca Examinadora

RESUMO

Com o advento da Lei nº 8.078/90 a proteção das relações de consumo passaram a ter maior especificidade e conseqüentemente maior atenção. Porém, com o crescimento populacional e o aumento das demandas sociais, o Código de Defesa do Consumidor precisou acompanhar outros institutos para a eficaz proteção dos direitos dos consumidores, principalmente aqueles que envolvem outros ramos do Direito. Vale ressaltar, que a necessidade do aprimoramento dos requisitos básicos para a prestação adequada e eficiente do serviço público de transporte coletivo vem elencada também no texto constitucional, reforçada pelo CDC e ainda classificada como serviço essencial. A análise da efetiva aplicação do CDC aos serviços públicos de transporte coletivo é necessária, pois, ambos os institutos, quais sejam, a proteção consumerista e a regulamentação para a execução dos serviços públicos, são realizadas por normas distintas e por esse motivo cabe analisar profundamente a matéria, a fim de corroborar no estudo da execução destes com a qualidade exigida.

Palavras-chave: Direito do consumidor. Transporte público. Qualidade. Direito básico. Proteção.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO I – EVOLUÇÃO HISTÓRICA E JURÍDICA DO DIREITO DO CONSUMIDOR	05
1.1 O Direito do consumidor na antiguidade	05
1.2 Evolução do Direito do Consumidor em outros ordenamentos jurídico	09
1.3 A Concepção do Código de Defesa do Consumidor no Brasil	15
CAPÍTULO II – O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR	20
2.1 Os sujeitos na relação de consumo	20
2.2 Os Direitos Básicos do Consumidor	28
2.3 A proteção do Código de Defesa do Consumidor dada ao tomador de serviços públicos	31
CAPÍTULO III – AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A TUTELA JURISDICIONAL APLICADAS AOS SERVIÇOS PÚBLICOS COMO DIREITO DO CONSUMIDOR ..	34
3.1 A aplicabilidade das políticas públicas no âmbito do transporte coletivo	34
3.2 O desempenho da tutela jurisdicional nos serviços públicos como Direito do Consumidor	36
3.3 A prestação do serviço público e a exigibilidade da qualidade do serviço como Direito do Consumidor	41
CONCLUSÃO	47
REFERÊNCIAS.....	51

INTRODUÇÃO

A constituição Federal promulgada em 1988 trouxe importantes marcos e com pontos de bastante relevância em grande parte dos direitos garantidos por ela. A título de exemplo é possível citar a defesa dos interesses e direitos envolvidos nas relações de consumo. Estes, por sua vez, ganham tamanha importância e destaque no texto constitucional que após dois anos da sua vigência culminou no nascimento de um Código específico e direcionado ao consumidor.

A lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, denominada Código de Defesa do Consumidor, surgiu para regular as relações de consumo, garantindo assim direitos e deveres as partes que participam dessa situação assumindo os papéis de consumidores e fornecedores em algum momento. O Código de Defesa do Consumidor é pautado na proteção a vida e direitos como segurança, saúde, educação, informação e qualidade dos serviços prestados ao consumidor pelo fornecedor de serviços.

Para que fosse criado um código específico acerca do tema alguns movimentos sociais foram de extrema importância. Nesses movimentos os cidadãos buscavam a garantia de direitos aos menos favorecidos na relação de consumo, ou seja, o consumidor, pois desde a antiguidade os pequenos grupos que eram formados realizavam trocas de objetos para garantir a própria sobrevivência, que com o passar dos tempos foram ficando desajustadas.

Um exemplo significativo no início das grandes civilizações foi o “Código de Hammurabi”, que era um conjunto de regras, elencados por artigos que traziam

severas punições, dentre elas estavam os assuntos que envolviam o direito do consumidor. Seguindo a evolução histórica, teremos ainda como parâmetro o Direito Romano considerado o mais evoluído da antiguidade, que também abrangia a regulação do direito consumerista, pautado nos direitos das obrigações.

Com o crescimento populacional e a crescente busca por produtos a confecção destes teve que ser realizada a nível industrial que acabou culminando na Revolução Industrial. Com essa demanda crescente por produtos e serviços, a criação de uma legislação específica se fez de extrema importância, pois antes da criação do Código de Defesa do Consumidor, a lei que regulamentava essas relações eram regidas pelo Código Civil de 1916, que se baseava no direito europeu vigente.

Mas antes que o CDC fosse criado, vários movimentos pelo mundo demonstraram a importância de tutelar tais relações. A lei de Sherman, 1890, foi editada em uma época onde nos Estados Unidos grandes grupos monopolistas atuavam dominando o mercado e essa lei foi usada para garantir a livre concorrência e beneficiar os consumidores e outros comerciantes.

Outro marco importantíssimo foi à carta do ex-presidente americano John F. Kennedy enviada ao Congresso americano em 1962, onde ele descrevia a importância desses direitos como um grande desafio para o mercado. Essa carta do ex-presidente foi reforçada pela ONU (Organização das Nações Unidas), em 1973, em uma Convenção realizada em Genebra, positivando cinco princípios e dando a eles status de direitos fundamentais do consumidor.

Os países Europeus após a 2ª grande Guerra Mundial buscaram formas de organização para expansão do mercado e criação de órgãos que ajudassem na proteção dos consumidores. A Suécia foi um precursor criando organismos chamados de “ombudsman” para fiscalização e aplicabilidade da legislação voltada para os interesses consumeristas. Outros países também foram criando mecanismos que ajudassem no crescimento do mercado sem prejudicar os consumidores e esse movimento serviu de parâmetro para que o Brasil também tomasse iniciativa de criar um mecanismo capaz de dar proteção aos consumidores

e conseqüentemente garantir a regulação das relações de consumo.

O Código de Defesa do Consumidor foi extremamente relevante, pois com ele foi definido os conceitos de consumidor, fornecedor, serviços e produtos e ainda suas possíveis respectivas equiparações. O código ainda prevê os direitos e deveres das partes envolvidas nas relações consumeristas, fazendo a abordagem da prevenção e reparação de danos causados e a correspondente responsabilização do fornecedor.

Porém, mesmo com a previsão legal da equiparação da pessoa jurídica como fornecedora, temos algumas divergências relacionadas ao assunto. O artigo 3º do respectivo código consumerista, prevê a inclusão deste tipo de pessoa como fornecedora, seja ela de ordem pública ou privada. Entretanto, para que possamos entender essas discussões doutrinárias será necessário a análise de outras normas que farão parte desse trabalho.

Dessa forma, quando se fala em defesa dos direitos consumeristas, encontram-se outros campos tutelados por leis diversas. Esse é o caso dos serviços públicos prestados pelos entes federados. Na doutrina é possível encontrar posicionamentos divergentes acerca do tema. Nesse tocante, colocaremos os serviços públicos de transporte coletivo, no qual em tese temos usuários e não consumidores como descrito no Código de Defesa do Consumidor.

O serviço público de transporte coletivo está presente basicamente em todos os lugares. Assim, a Constituição Federal o consagrou como um dos direitos básicos do nosso país, sendo ainda considerado essencial para mobilidade urbana em alguns grandes centros brasileiros.

A realização desse trabalho visa corroborar no entendimento quanto aos direitos abrangidos pelo Código de Defesa do Consumidor no que envolve os serviços públicos de transporte coletivo, para que isso ocorra serão abordados diferentes aspectos, dentre eles o ramo do direito no qual se enquadra para a melhor resolução de possíveis conflitos ou falhas dos serviços, como é realizada a responsabilização nesses casos, a quem compete à titularidade, execução e

fiscalização desses serviços, a forma como pode ser realizado, dentre outros aspectos, tomando ainda como exemplo a prestação do serviço público de transporte no Município de Anápolis.

CAPÍTULO I – EVOLUÇÃO HISTÓRICA E JURIDICA DO DIREITO DO CONSUMIDOR

O presente capítulo tem como objetivo fazer uma evolução histórica sobre as relações de consumo, tendo como objetivo mostrar como as relações consumeristas estiveram presentes em vários momentos históricos de algumas sociedades.

Sendo assim, inicialmente será retratado as relações de consumo na antiguidade, em ordenamentos jurídicos mais recentes até a sua concepção no Estado brasileiro.

1.1 O Direito do Consumidor na Antiguidade

O Direito existe desde a antiguidade. Entretanto, sofreu variadas mudanças na forma como eram realizadas e na aplicação das sanções para aqueles que não cumpriam com a obrigação condizente com os princípios de cada povo e cada legislação vigente entre eles.

Parcianello (2013) aponta que “Nos antigos povos sem escrita, em época anterior ao terceiro milênio antes de Cristo, também antes do surgimento das grandes cidades, o direito estava em formação”. A afirmação do autor evidencia o início da formação jurídica da sociedade, onde era possível perceber que todas as relações devem ser regidas de maneira normativa, para manutenção de um equilíbrio social.

O autor esclarece ainda que povos sem escrita viviam em clãs, que eram pequenas comunidades familiares de laços consanguíneos, o que os impediam de

realizar comércio com outros clãs existentes, pois os rejeitavam, por isso este tipo de relação não se fazia favorecida entre eles. Além do mais, possuíam uma crença de que os objetos eram sagrados, e que se passassem para outra pessoa acreditavam poder sofrer sanções sobrenaturais.

Com o surgimento das grandes civilizações, a invenção e domínio da escrita e o advento das necessidades comerciais, foram necessários a criação de regulamentos que pudessem dar respaldo nas relações de consumo entre os indivíduos e a consequente reparação por danos causados pela prestação de serviços.

De igual modo, essa obrigação já era notada no Antigo Egito no texto do “Código de Hammurabi” seguido pelo povo babilônico, onde trazia severas punições aqueles causadores de dano, e demonstrando a responsabilidade objetiva do “fornecedor”, como por exemplo, o artigo 229 do referido estatuto, como faz referência o autor Gunglisnki (2013) ‘Se um pedreiro edificou uma casa para um homem, mas não a fortificou e a casa caiu e matou seu dono, esse pedreiro será morto’.

O texto acima citado retirado do “Código de Hammurabi” demonstra que a responsabilização pela prestação do serviço realizado tinha aplicabilidade direta ao causador do dano decorrente da execução mal sucedida. Assim, quem executava a obra era responsabilizado, de acordo com a época, na medida do dano causado a quem contratou os serviços.

Ainda no texto do “Código de Hammurabi”, seu artigo 233 descrevia a punição pela má qualidade nos serviços ‘Se um pedreiro construiu uma casa para um homem e não executou o trabalho adequadamente e o muro ruiu, esse pedreiro fortificará o muro às suas custas’.

Assim, já naquela época, ambos os artigos demonstram o rigoroso método aplicado com a finalidade de reparação de danos envolvendo prestadores de serviços e consumidores. Dessa feita, fica evidente a busca pela defesa dos interesses consumeristas, mesmo que não específicos, porém de certo modo

regularizados em norma legal que regia o povo babilônico na antiga Mesopotâmia.

Igualmente, o Código de Manu vigente na Índia no século XIII a.c, também previa a aplicação de multa e punição para aqueles que praticavam a adulteração de alimentos.

Com efeito, José Geraldo Brito Filomeno traz em sua obra um trecho da lição de Aristóteles extraída da Constituição de Atenas, onde era nítida a preocupação relacionada ao tema de adulteração dos produtos alimentícios. O trecho a seguir apresenta à forma como era realizada a fiscalização com o intuito de coibir possíveis adulterações nos produtos comercializados:

são também designados por sorteio os fiscais de mercado, cinco para o Pireu e cinco para a cidade; as leis atribuem-lhes os encargos atinentes às mercadorias em geral, a fim de que os produtos vendidos não contenham misturas nem sejam adulterados; são também designados por sorteio os fiscais das medidas, cinco para a cidade e cinco para o Pireu; ficam a seu encargo as medidas e os pesos em geral, a fim de que os vendedores utilizem os corretos; havia também os guardiães do trigo; eles se encarregam, em primeiro lugar, de que o trigo em grão colocado no mercado seja vendido honestamente; depois, de que os moleiros vendam a farinha por um preço correspondente ao da cevada, e de que os padeiros vendam os pães por um preço correspondente ao do trigo e com o seu peso na medida por eles prescrita (com efeito, a lei ordena que eles o fixem); são também designados por sorteio dez inspetores do comércio, aos quais se atribuem os encargos mercantis, devendo eles obrigar os comerciantes a trazerem para a cidade dois terços do trigo transportados para comercialização [...] o juro de uma dracma incidente sobre o capital de uma mina implicava uma taxa de 1% ao mês ou 12% ao ano (2012, p.3).

Provavelmente, uma das maiores preocupações envolvendo compra e venda de mercadorias era com a adulteração de alimentos, visto tanto pela Índia como por Atenas sendo um grave problema. Desse modo, foram criadas normas que coibissem as práticas ilegais e que lesavam o direito de compra dos cidadãos a ser reparado de maneira justa.

Alguns registros bíblicos realizados pelos hebreus manifestavam a influência dos preceitos morais nas relações consumeristas, empregados para trazer transparência nas relações de consumo, assim demonstrado por Parcianello (2013).

Em seu artigo sobre Direitos do Consumidor, mercado global e responsabilidade nas relações de consumo, o autor aponta que apesar de não terem atingido um grande desenvolvimento na antiguidade, os preceitos morais registrados nas escrituras bíblicas influenciaram o direito canônico e o mulçumano, trazendo para junto das relações a lealdade. Dessa forma, é possível perceber que as relações de consumo eram estritamente observadas e a lealdade fortemente usada como garantia de direito e dever para as partes envolvidas. Reforçando, a boa fé entre as partes que pactuavam os serviços beneficiando ambos com a qualidade no cumprimento da obrigação.

O instituto dos vícios redibitórios, já consolidados em nosso ordenamento pátrio, são aqueles em que o adquirente, por se tratar de vício oculto não pode ter conhecimento dele em momento anterior ou no ato da compra, fazendo com que posteriormente o produto se torne inadequado para o uso. Filomeno aponta em sua obra como eram resolvidas as questões desse tipo, mesmo antes da consolidação do Código de Defesa do Consumidor, ou seja, as soluções para a problemática consumerista serviram como base para a construção de um Código sólido no que diz respeito a possíveis vícios ocultos:

[...] para que assegurasse sempre ao adquirente de bens de consumo duráveis a garantia de que as deficiências ocultas nas operações de compra e venda seriam sanadas ou então, em caso de impossibilidade, haveria a rescisão contratual (cláusula exempto),[...] (2012,p.3).

Dessa feita, pode-se notar que a preocupação com defeitos e vícios ocultos também já eram notados na antiguidade, sendo, portanto um dos pontos de interrupção do contrato naquela época e usada como forma de garantia qualitativa para os adquirentes. Da mesma forma, os vícios redibitórios eram notados pelo Direito Romano Clássico, no qual responsabilizava o vendedor pelos vícios da coisa, salvo quando estes eram por ele ignorados, conforme descrevem Pedron e Caffarete (2000).

Conforme os autores o Direito Romano era o mais evoluído da antiguidade, demonstrado no Código de Justiniano, onde se mesmo que desconhecesse o defeito do produto o vendedor era responsável. As ações

redibitórias e *quanti minoris* eram instrumentos que amparavam a boa-fé do consumidor, no qual tinha o direito de receber um ressarcimento em caso de vício oculto da coisa adquirida., e o valor era dobrado quando o vendedor tinha conhecimento do vício. O Código de Justiniano em sua grande parte evidenciava o direito das obrigações e que no direito atual influenciou diretamente o Código de Defesa do Consumidor.

Já na Europa Medieval, as penas para conduta de adulteração de produtos alimentícios eram vexatórias, principalmente quando se tratava de manteiga e vinho, de acordo com um decreto baixado pelo rei Luís XI.

Não obstante, na Europa Medieval, por se tratar de produtos que eram artesanalmente fabricados, e o seu transporte naquela época ser realizado por terra, ocasionava a cobrança de altos impostos pelos senhores feudais, pois atravessavam sua propriedade fazendo o transporte das mercadorias. Gerando assim, o encarecimento do valor dos produtos comercializados, fazendo com que o produto final tivesse um valor elevado, consequência da longa distância de centros produtores de serviços e da precariedade das estradas. A partir daí os comerciantes tiveram que buscar novas rotas comerciais, conforme demonstrado por Parcianello (2013):

Essas novas rotas comerciais, de cunho internacional, através do mar mediterrâneo, foram gradativamente conquistadas pelos burgueses italianos de Veneza, Gênova, Pisa, Amalfi e da Sicília. Veneza tornou-se, ainda no século XIII, a primeira potência marítima do mediterrâneo. [...] Assim, com a expansão marítima, intensificam-se as relações de consumo, visto a maior circulação de mercadorias com a América, Ásia e África.

Seguindo as evoluções das relações de consumo, o comércio que era realizado diretamente entre indivíduos no final da Idade Média através do sistema feudal, passou a não ser mais possível, pois as produções agrícolas e artesanais não acompanhavam o ritmo acelerado do crescimento da população europeia, demandando uma produção a nível industrial, colocando em crise o sistema feudal e posteriormente sua extinção.

1.2 Evoluções do Direito do Consumidor em outros ordenamentos jurídicos

Antes da criação do Código de Defesa do Consumidor em 1990 a

legislação aplicada aos casos era o Código Civil de 1916, fundado na tradição do direito civil europeu do século vigente. É notável que a criação do nosso código foi baseada em outros ordenamentos, pois estes já se encontravam defendendo questões consumeristas, pois Nunes (2012) ressalta que nos Estados Unidos a proteção ao consumidor teve início em 1890, com a criação de uma norma que defendia o mercado econômico e como consequência trazia segurança aos consumidores:

Anote-se essa observação: nos Estados Unidos, que hodiernamente é o país que domina o planeta do ponto de vista do capitalismo contemporâneo, que capitaneia o controle econômico mundial (cujo modelo de controle tem agora o nome de globalização), a proteção ao consumidor havia começado em 1890 com a Lei Sherman, que é a lei antitruste americana. Isto é, exatamente um século antes do nosso CDC, numa sociedade que se construía como sociedade capitalista de massa, já existia uma lei de proteção ao consumidor (p.42).

A mencionada lei de Sherman foi editada em uma época onde nos Estados Unidos havia grandes grupos monopolistas que dominavam o mercado econômico. O objeto da lei para alguns doutrinadores era proteger os consumidores da época de preços abusivos, pois não existia a livre concorrência, ficando os preços de mercado estipulados apenas pelo grupo dominante. Por outro lado, há doutrinadores que defendem que a criação da lei se deu para regular o mercado, vez que este se autodestruía com a política da não concorrência, prejudicando a ordem econômica e assim consequentemente o mercado, como apontado na obra de Ramos (2014):

Em outra obra sobre o direito antitruste, de autoria de João Grandino Rodas e Gesner Oliveira, ex-presidentes do CADE, afirma-se que os Estados Unidos, no período da edição do *Sherman Act*, viviam uma era de 'império dos trustes, onde algumas famílias controlavam a produção de certos bens, a ponto de poder fixar os respectivos preços como lhes aprouvesse'. Tais autores ainda sustentam que 'tal estado de coisas [era] de per si atentatório contra a democracia e o igualitarismo da cultura norte-americana'. Asseveram também que empresas de certos setores estavam se cartelizando com o intuito de não competirem entre si e, consequentemente, não baixarem os preços de seus produtos ou serviços – citam especificamente o caso das ferrovias (*online*).

Conforme abordado pelo autor, o modelo antitruste americano serviu para regularizar o mercado econômico e ainda proteger os direitos dos consumidores, visando à livre concorrência e dessa forma beneficiando aqueles que necessitavam

dos serviços. Esse modelo de defesa serviu como meio de ampliação de opções aos consumidores, vez que a concentração monopolial, por parte dos fornecedores de serviços, não os favoreceriam devido a colocação no mercado de produtos de acordo com suas vontades.

A defesa pelo mercado econômico mais concorrente, e por conseguintemente a proteção mais eficaz do consumidor nas relações de consumo, certamente fizeram o movimento consumerista nos Estados Unidos ganhar força e a partir de então, começaram a acontecer grandes movimentações, e com bastante expressão. Aconteceram os chamados “movimentos frigoríficos de Chicago” demonstrando o despertar da consciência acerca do tema. Esses movimentos provocaram a criação de um instituto de proteção aos consumidores, que acabou por se transformar em uma União bastante forte conforme aponta Filomeno:

Entretanto, embora coevos, os movimentos trabalhista e consumerista acabaram por cindir-se, mais precisamente pela criação da denominada ‘Consumer League’, em 1891, tendo evoluído posteriormente para o que hoje é a poderosa e temida ‘Consumer Union’ dos Estados Unidos (2012, p.4-5).

Por expressar um sentimento de proteção quanto aos direitos dos consumidores, os movimentos a favor ganharam uma nova dimensão com a declaração do ex-presidente norte americano John F. Kennedy em 1962 e reforçado pela ONU (Organização das Nações Unidas) anos mais tarde (BENJAMIN; MARQUES; BESSA, 2016).

Conforme, citado pelos autores o Discurso de John Kennedy, enumerou os direitos do consumidor os considerando como um novo desafio necessário para o mercado, envolvendo também uma profunda reflexão jurídica. Para o então presidente norte americano, o eixo principal do seu discurso foi considerar a todos como consumidores, pois para ele em algum momento individual ou coletivo os indivíduos atingem a posição de consumidores.

Então, partindo da carta de John Kennedy direcionada ao Congresso, a ONU em 1973, em uma de suas sessões em Genebra, positivou cinco princípios caracterizando-os como sendo Direitos Fundamentais do Consumidor que foram citados por Rangel (2016).

Os princípios citados por Tauã Lima Verdán Rangel (2016) são: a proteção da saúde e da segurança; a proteção dos interesses econômicos; a reparação dos prejuízos; a informação e educação; a representação (ou direito de ser ouvido).

Então, a ONU em 1985, ao estabelecer diretrizes para o tema relativo ao direito consumerista, caracterizou a idéia como direito humano de nova geração, ou seja, um direito de igualdade para os mais fracos, leigos nas relações privadas com os considerados fornecedores. Dessa feita, a ONU através da Resolução nº 39/248 estabeleceu objetivos nos quais os governos membros devem desenvolver ou reforçar a política protecionista ao consumidor, Almeida os aponta da seguinte forma:

Tais normas, segundo as Nações unidas, teriam os seguintes objetivos: 'a) auxiliar países a atingir ou manter uma proteção adequada para a sua população consumidora; b) oferecer padrões de consumo e distribuição que preencham as necessidades e desejos dos consumidores; c) incentivar altos níveis de conduta ética, para aqueles envolvidos na produção e distribuição de bens e serviços para os consumidores; d) auxiliar países a diminuir práticas comerciais abusivas usando de todos os meios, tanto em nível nacional como internacional, que estejam prejudicando os consumidores; e) ajudar no desenvolvimento de grupos independentes e consumidores; f) promover a cooperação internacional na área de proteção ao consumidor; e g) incentivar o desenvolvimento das condições de mercado que ofereçam aos consumidores maior escolha, com preços mais baixos' (2014, p.21).

De acordo com o autor, partindo das orientações repassadas pela ONU, à atenção devida ao tema, deveria auxiliar a cooperação internacional e baseados nesses objetivos cada governo se adequando as condições e prioridades de seu país, deveriam criar normas regulamentadoras da relação de consumo baseadas na troca de informações e proteção Estatal.

Segundo Vitor Guglinski (2013), a reconstrução Europeia a partir do final da Segunda Guerra Mundial, foi ponto positivo na expansão do mercado, possibilitando o seu crescimento e como consequência a criação de institutos de defesa que asseguravam aos consumidores direitos básicos:

A necessidade de uma cooperação internacional após a 2ª Guerra Mundial, visando especialmente à reconstrução da Europa no pós-guerra, bem como a natural expansão do mercado, ocasionada pelo

regime capitalista, proporcionaram o crescimento e a criação de diversos organismos com vistas à proteção e defesa do consumidor na Europa e em outros países (*online*).

Dentre esses movimentos, entre os anos de 1948 até meados dos anos 90, os países Europeus buscavam formas de organização para expandir o mercado e em decorrência a criação de órgãos de cooperação visando a proteção do consumidor. No que tange a criação de órgãos de proteção ao consumidor, pode ser mencionada a criação da Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE) em 1948, e já nos anos de 1960 aderiram ao plano Canadá e Estados Unidos assinando um tratado e extinguindo a OECE e instituindo a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico Europeu (OCDE).

Anos mais tarde, na Suécia, a proteção ao consumidor contaria e seria exemplo a outros países com a participação do Ombudsman e o Juizado de Consumo. Almeida (2015) cita a importância da defesa do consumidor nos países escandinavos, que gerou através da criação do Ombudsman, uma estrutura de fiscalização e aplicabilidade da legislação de seu país, com objetivo de qualidade e bem estar de seus administrados:

Já os países escandinavos conhecem, de algum tempo, a figura do Ombudsman do Consumidor, que se dedica à proteção dos interesses coletivos do consumidor. De início, o ombudsman tinha a função de exercer o controle da administração pública, sem jurisdição, e só depois, com o sucesso da experiência, teve paulatinamente ampliadas às atividades, de modo a atender interesses coletivos e difusos, como consumidor, liberdade econômica, imprensa, saúde pública etc. Originário da Suécia, onde foi instalado em 1809, foram criados posteriormente, à semelhança do modelo sueco, o da Finlândia (1919), o da Dinamarca (1954) e o da Noruega (1950) (2015, p.25).

O objetivo do Ombudsman, era reforçar os direitos dos cidadãos frente aos abusos do aparelho do Estado, fiscalizando a aplicação das leis pelas autoridades. Após a sua implantação, foram criados outros “Ombudsman” específicos, inclusive o do consumidor em 1971, era um órgão administrativo com função de fiscalização da empregabilidade de duas leis de proteção ao consumidor.

Registros apontam que o primeiro documento oficial criado na Europa para defesa dos interesses consumeristas se deu em 1976, que serviu de inspiração para criação de uma política de proteção e informação do consumidor, como a

Resolução 87/C092/01 de 1975 (Conselho da Europa). Era um documento sucinto, porém foi capaz de estabelecer um programa preliminar, possibilitando a criação da política protecionista, como aponta Guglinski (2013).

Assim, de acordo como o que leciona o autor o sistema Italiano discorre diferentemente do sistema brasileiro quando se trata de cláusulas abusivas. Pois, para o sistema italiano as cláusulas abusivas podem ter a devida eficácia, caso tenham por escrito a aprovação dos que estejam pactuando os serviços em questão. O sistema italiano entende que as cláusulas abusivas a partir da aprovação dos que estão pactuando o serviço, gera sua eficácia:

No direito italiano, ao contrário do que prescreve a lei consumerista brasileira e a alemã, as cláusulas abusivas nos contratos de consumo não são nulas de pleno direito. Segundo o artigo 1.341 do Código Civil Italiano, as cláusulas abusivas podem ter eficácia, uma vez que especificamente aprovadas por escrito, sendo que a 'aprovação', nesse sentido, traduz a ideia de consentimento (GUGLINSKI, 2013, *online*).

Dessa forma, realizada a devida aprovação elas seriam válidas. O Código Brasileiro, por sua vez, entende que os princípios da boa fé e da equidade devem prevalecer nas relações de consumo. Esses princípios no sistema brasileiro de proteção ao consumidor dão suporte às relações, pois o equilíbrio da balança deve se manter entre a qualidade da prestação de serviços pelos fornecedores e a escolha em adquirir o serviço ou produto por parte do consumidor observada sempre a instrumentalidade, tomando como pressuposto as normas estabelecidas no Código de Defesa do Consumidor.

Por conseguinte, temos a Argentina como um país que tem um significativo avanço no que se refere à relação consumerista na América do Sul, comparada inclusive como o sistema brasileiro. A lei argentina está regida sob o nº 24.240 de 22 de setembro de 1993. O referido diploma traz em seu texto a determinação de escolher quem são responsáveis pela aplicação da lei, ou seja, aqueles que deveram exercer função de fiscalização e aplicabilidade das normas. Assim como descreve Oliveira (2013):

No que se refere aos órgãos de controle das relações consumerista é importante salientar que o Capítulo XI da lei argentina trata da

autoridade de aplicação da Lei de Defesa do Consumidor, reconhecendo a Secretaria de Indústria e Comércio como a autoridade nacional de aplicação e os governos provinciais (estaduais) e a Municipalidade da Cidade de Buenos Aires como as autoridades locais de aplicação, conforme artigo 41 da referida lei, ou seja, a esse órgão cabe, em regra, o controle da aplicação da Lei de Defesa do Consumidor (*online*).

Vale ressaltar, que o governo argentino assim como outros governos, delegam a um órgão específico a devida observância da lei de proteção ao consumidor. Cabendo a esse órgão específico a responsabilidade pela fiscalização da aplicabilidade das normas de proteção consumerista. Acrescenta-se também, que o diploma argentino que garante os direitos do consumidor abriga também a responsabilização pelos vícios e defeitos do produto, além da defesa dos serviços prestados por profissionais liberais, que para o direito do consumidor argentino independe do conjunto probatório acerca da responsabilidade do profissional para sanar eventuais danos causados, como aponta OLIVEIRA (2013):

Sob este tema há uma diferença considerável entre os dois sistemas, a legislação argentina excepciona das relações de consumo a prestação de serviços por profissionais liberais, independentemente se há provas que atestem as suas responsabilidades sobre os danos causados aos consumidores, conforme disposto no art. 2º da Lei 24.240/93 e na alteração, conforme a Lei 26.361/2008 (*online*).

Em suma, alguns países assim como é o exemplo dos Estados Unidos, que através da busca pela defesa e regulamentação dos direitos consumeristas dada anteriormente a outros, inclusive ao brasileiro, trouxeram importantes marcos que puderam nortear outros ordenamentos assim como o nosso e como o citado sistema argentino, que apesar de mais recente ao Código de Defesa do Consumidor brasileiro, também vem se adequando de acordo com as mudanças ocorridas ao longo dos anos, com o aperfeiçoamento do sistema acerca das novas relações de consumo. Os países escandinavos, como é o caso da Suécia, também tem fortes influencias sobre o Direito do Consumidor, reforçando a necessidade de criação de específicos órgãos para fiscalização e aplicação das normas que regem as relações de consumo.

1.3 - Concepção do Código de Defesa do Consumidor no Brasil

O Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078, foi criado em 11 de setembro de 1990, e seu objetivo está descrito no art 1º, *in verbis*: “O presente

código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos dos arts. 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, da Constituição Federal e art. 48 de suas Disposições Transitórias”.

Entretanto, vários fatores influenciaram para que pudessem se concretizar a proteção das relações de consumo. Como maior fator é citado por Bolzan (2017) a Revolução Industrial iniciada na Inglaterra nos séculos XVIII e XIX, e teve como ponto de partida a alta demanda de produção, deixando a qualidade do serviço a desejar:

Com essa nova filosofia de mercado, problemas começaram a surgir. Evidentemente, quando o fornecedor passa a prezar pela quantidade em detrimento da qualidade, o consumidor depara-se com produtos e serviços viciados ou portadores de defeitos que lhe causarão prejuízos de ordem econômica ou física, respectivamente. Infelizmente, o Direito existente à época não estava preparado para solucionar os conflitos oriundos de tais problemas [...] (2017, p.33).

Como evidenciado pelo autor, a produção industrial foi importante para a resolução do problema, qualidade do serviço, vez que a produção em grande escala por máquinas atendia bem a demanda produtiva. Ocasionalmente assim, de modo rápido, porém passageiro, o problema da alta demanda gerado pela antiga produção artesanal.

Por sua vez, no Brasil a lei que vigorava e atendia aos consumidores era o Código Civil de 1916, que como o tempo, pela evolução das relações de consumo já não atendia com os devidos parâmetros os conflitos advindos destas. Um dos problemas enfrentados na aplicação do antigo Código Civil foi à responsabilidade, que era subjetiva, ou seja, dependia de comprovação de dolo ou culpa para ser efetivamente aplicada.

Pelas lacunas encontradas nas relações entre consumidor e fornecedor e que geravam possíveis prejuízos a parte mais vulnerável, Bolzan (2017) expõe que a intervenção estatal foi adotada como medida para sanar tais dificuldades, na qual se revelou mais eficaz para sanar os conflitos oriundos das relações de consumo. A intervenção estatal mencionada pelo autor, foi responsável pela elaboração e implementação de legislações específicas para a defesa do consumidor em todo o

mundo, envolvendo políticas públicas e jurisdição especializada na defesa do consumidor.

Porém, antes ainda que o Código de Defesa do Consumidor fosse criado em 1990, o Brasil foi adotando medidas e a partir delas deu-se origem a alguns órgãos que auxiliam na defesa do consumidor até os dias de hoje, como exemplo do PROCON - Grupo Executivo de Proteção e Orientação ao Consumidor, ALMEIDA (2015).

O autor esclarece que o PROCON, foi inicialmente criado em âmbito estadual, em São Paulo no ano de 1978, sendo o primeiro órgão criado para a defesa dos interesses consumeristas. No âmbito federal, foi criado em 1985 o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, posteriormente extinto e substituído pelo SNDE (Secretaria Nacional de Direito Econômico).

Conforme menciona o autor, mesmo sem a legislação específica começavam a ser tomadas medidas que pudessem coibir as práticas abusivas contra os consumidores. O mesmo autor ainda menciona em sua obra que a Constituição de 1934 trouxe as primeiras normas de proteção ao consumidor (2015, p.26) [...] passando pela Constituição de 1934, surgem às primeiras normas constitucionais de proteção a economia popular (arts.115 e 117).

Os citados artigos foram modelo para a criação da Lei de Economia Popular, vigente até hoje. Houve também a criação do CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Em 1984, a lei 7.244 autoriza a instituição dos Juizados de Pequenas Causas, que foi revogada pela Lei 9.099 em 1995.

Contudo, os passos mais importantes foram dados a partir de 1985, como já descrito no tópico anterior, com a resolução da ONU que descreve os objetivos nos quais os governos devem se basear para elaboração de institutos regulamentadores das relações de consumo.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram inseridos quatro dispositivos específicos acerca do tema. O artigo 1º do Código de Defesa do

Consumidor, já transcrito anteriormente, elenca em seu conteúdo todos eles e que Almeida traz em sua obra:

O primeiro deles, mais importante porque reflete toda a concepção do movimento proclama: 'O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor' (art.5º, XXXII). Em outra passagem é atribuída competência concorrente para legislar sobre danos ao consumidor (art. 24, VIII). No capítulo da Ordem Econômica, a defesa do consumidor é apresentada como uma das faces justificadoras da intervenção do Estado na Economia é apresentada como uma das faces justificadoras da intervenção do Estado na Economia (art. 170, V). E o art. 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias anunciava a edição do tão almejado Código de Defesa do Consumidor, que se tornou realidade pela Lei n. 8.078, de 11-9-1990[...] (2015, p.27).

Dessa forma, foi criado o Código de Defesa do Consumidor, com vigência a partir de 1991, e sofreu poucas alterações nos últimos anos, sendo uma delas acerca do comércio eletrônico (Decreto nº 7.962) de 15 de março de 2013, na qual regulamenta a contratação do mercado eletrônico, estabelecendo aspectos que deixem mais clara a informação acerca do produto, facilitando o atendimento e garantindo o direito de arrependimento do consumidor, MARQUES;VIAL (2017).

As autoras citam também a edição da lei que permite a diferenciação de preços de acordo com o meio de pagamento e prazo (Lei 13.455, de 26 de junho de 2017) e ainda a Lei Kiss Nacional (Lei 13.425, de 30 de março de 2017), que foi editada com a finalidade de prevenção a outros acidentes como o que aconteceu na região sul do país, no qual vários jovens perderam a vida depois do incêndio que destruiu a boate Kiss e deixou a cidade abalada, gerando comoção nacional.

Mesmo com alterações que já ocorreram, ainda tramitam no congresso vários projetos para alterações, como exemplo a Lei nº 3.514/2015 que versa sobre contratos internacionais comerciais e de consumo e a lei nº 3. 515/2015 acerca do superendividamento no Brasil.

O Direito do Consumidor, apesar de ser uma lei nova, sofreu alterações necessárias. As alterações são reflexos das mudanças dentro e fora das relações de consumo. A globalização e avanços tecnológicos possibilitam novos tipos de

relações e demandas, as quais devem ser respaldadas por aprimoramento das regras existentes, possibilitando a defesa do consumidor com o devido cumprimento das obrigações advindas das relações consumeristas.

CAPÍTULO II – O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

O presente capítulo traz as definições dos sujeitos nas relações de consumo, bem como os direitos básicos do consumidor e ainda a abordagem da aplicação do Código de Defesa do Consumidor na proteção dos tomadores de serviços públicos.

2.1 – Os sujeitos na relação de consumo

Para que se tenha uma relação de consumo, se faz necessário haver no mínimo dois sujeitos, quais sejam: o fornecedor de produtos ou serviços e o consumidor. Essa relação deve ter a aquisição de um produto ou serviço e ainda estar regulada em uma norma. No caso das relações consumeristas no Brasil a lei que trata do assunto é o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), no qual determina os direitos e deveres de ambos os sujeitos da relação e estabelece ainda em seu texto os conceitos de consumidores e fornecedores.

A definição pelo referido diploma do termo consumidor vem expresso no artigo 2º, *caput*, *in verbis*: “Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”. O mesmo artigo em seu parágrafo único equipara a qualidade de consumidor “a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo”. A parte final do artigo 2º, *caput*, do código de defesa do consumidor onde se está escrito “destinatário final” é um termo que auxilia no reconhecimento do indivíduo como consumidor, evidenciando o fato da aquisição do produto para consumo próprio, ou seja, utilização pessoal com uso final.

José Geraldo Brito Filomeno conceitua consumidor nos seguintes termos:

[...] concentrando-nos basicamente na aceção jurídica, vem a ser qualquer pessoa física que isoladamente ou coletivamente, contrate para consumo final, em benefício próprio ou de outrem, a *aquisição* ou a locação de bens, bem como a prestação de serviços. Além disso, há que se equiparar a consumidor a coletividade que, potencialmente, esteja sujeita ou propensa à referida contratação (2012, p.24).

O autor defende a ideia em que consumidor seria um adquirente final, ou seja, aquele que adquire um produto, equiparando ainda a coletividade, assim como prevê o texto do código de defesa do consumidor. Na mesma linha de pensamento, Almeida defende também que a operação se encerra no consumidor, no qual usa ou permite a utilização do produto ou serviço, sem a revenda. No seu entendimento se ocorre a revenda pelo consumidor, ou seja, o destinatário final conforme estabelece a parte final do artigo 2º, caput, seria o que estaria recebendo o produto ou serviço.

Entretanto existem algumas divergências doutrinárias baseadas nas teorias como a finalista e a maximalista, onde a primeira é mais restrita e a segunda mais ampla nas suas conceituações acerca do especificado no código de defesa do consumidor. Diante dessas divergências nasceu uma terceira teoria, a finalista aprofundada que intermédia as duas anteriores.

Flávio Tartuce (2012) pontua em sua obra sobre as teorias doutrinárias existentes a fim de definir o conceito de consumidor, o autor traz primeiramente duas teorias: a teoria finalista, adotada pelo artigo 2º do código de defesa do consumidor, na qual seria uma teoria restrita, uma conceituação fática e econômica, ou seja, onde o consumidor é aquele que utiliza o produto para uso pessoal. Nessa corrente o autor José Geraldo Brito Filomeno defende que “Consumidor seria apenas aquele que adquire o bem para utilizá-lo em proveito próprio, satisfazendo a uma necessidade pessoal e não para revenda ou então para acrescentá-la à cadeia produtiva” (2012, p.25).

Ainda de acordo com os finalistas a pessoa jurídica não pode se enquadrar como consumidora devido um requisito presente no artigo 4º, I, do código de defesa do consumidor, a vulnerabilidade. A vulnerabilidade do consumidor não pode ser confundida com hipossuficiência. KHOURI (2006) demonstra em sua obra

as diferenciações entre essas duas condições em que se podem estar enquadradas o consumidor:

Enquanto esta (hipossuficiência) é traço marcante e individual de alguns consumidores, particularmente considerados, aquela (vulnerabilidade) é geral e engloba todos os consumidores indistintamente. 'A vulnerabilidade é um traço universal de todos os consumidores, ricos ou pobres, educados ou ignorantes, crédulos ou espertos. Já a hipossuficiência é marca pessoal, limitada a alguns - até mesmo a uma coletividade, mas nunca a todos os consumidores' (2006, p.35).

O autor acrescenta ainda que a vulnerabilidade seria objeto do direito material, e a hipossuficiência estaria relacionada com o direito processual. Como forma de exemplificar cita o art. 6º, VII do CDC, onde admite a inversão do ônus da prova, que nada mais é que a prova concreta da falta de condições econômicas e culturais de apresentar a instrução probatória necessária no processo. A vulnerabilidade pode ser econômica, e nesse caso é medida pelo poder econômico do fornecedor em relação ao consumidor.

Outro ponto defendido pelos finalistas seria o fato de as pessoas jurídicas adquirirem produtos ou serviços, como exemplo máquinas de produção, sendo então caracterizados de forma a pertencer à cadeia produtiva e não ter relação com o termo destinatário final, que segundo os defensores da teoria finalista seria a chave para conceituação restrita do termo consumidor.

Já a teoria maximalista considera o conceito de consumidor de maneira ampliada, onde todos os agentes de mercado assumiriam uma postura ora consumidora, ora fornecedora. Os apoiadores dessa teoria baseiam-se na amplitude do conceito de consumidor, adotando assim um critério objetivo e englobando os contratos de adesão, desconsiderando o aspecto econômico. Os defensores dessa corrente desconsideram se o fato da aquisição de produtos seja para cadeia produtiva ou para destino final, ou seja, a teoria é puramente objetiva e literal e considera que a mera retirada do produto do mercado para utilização gera o fim pretendido, o consumo.

O autor Flávio Tartuce (2012) descreve ainda uma terceira teoria, na qual seria uma intermediação entre as duas já citadas, chamada de teoria do finalismo aprofundado, que acrescentou ao termo destinatário final econômico a situação de

hipossuficiência. A teoria defende a ampliação da ideia de consumidor, porém a vulnerabilidade do consumidor deve ser aplicada para caracterizar esse lado da relação consumerista nos casos de profissional ou pessoa jurídica.

Na teoria do finalismo aprofundado o autor Paulo R. Roque A. Khouri (2006) traz três conceitos equiparados de consumidor, ele aponta a presença destes consumidores no parágrafo único do art. 2º e nos artigos 17 e 29 do código de defesa do consumidor, destacando:

Consoante o parágrafo único do art. 2º, 'equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo'. No art. 17, diz que, para efeito da responsabilidade pelo fato do produto ou serviço, 'equiparam-se a consumidores todas as vítimas do evento'. Já no art. 29, o CDC vai equiparar a consumidores, para efeito de merecer a proteção contra as práticas comerciais abusivas, todas as 'pessoas determináveis ou não, expostas às práticas nele previstas (2006, p.48).

Apesar das teorias expostas, o código de defesa do consumidor trata-se de lei especial, em que aborda relações específicas e no qual possui aspectos e características próprias que definem as situações em que deve ser aplicado. Para essa aplicação deve ser observado o princípio da boa-fé no qual deve se basear essas relações. As demais relações que por ventura não se enquadrem nesses aspectos podem ser resolvidos invocando o Código Civil.

Em relação à pessoa jurídica o Superior Tribunal de Justiça já tem entendimento que é admissível à pessoa jurídica como consumidora, porém deve ser comprovado estar em situação de hipossuficiência e vulnerabilidade. Esses requisitos devem ser demonstrados quando necessitarem de proteção nas relações em que se enquadrar, pois como já mencionado anteriormente existem doutrinadores que divergem acerca da aquisição de produtos por essas pessoas jurídicas, pelo fato de muitas vezes esses produtos se enquadrarem como bens de capital e não como bens de consumo.

Para obter uma relação de consumo é necessário além da presença do consumidor seja ele *stricto sensu* ou de forma equiparada, necessita-se também de um fornecedor. Para se caracterizar o que é ou quem são fornecedores o código de defesa do consumidor trouxe também a definição deste termo, trazendo no início do

texto legal, no art. 3º, de forma exemplificativa, as características que estes devem ter para serem enquadrados como fornecedores de bens ou serviços:

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

O art. 3ª é um rol exemplificativo de algumas atividades, enquadrando assim como ensina Khouri (2006), todos aqueles de “desenvolvam atividades” econômicas no mercado, ou seja, essa modalidade enseja um intuito lucrativo por parte daqueles que desempenham essa função, associada sempre com um elemento de profissionalidade, e que seja habitual.

Já para Almeida (2011), essa conceituação de fornecedor pode ser realizada por exclusão, que no caso nada mais seria excluir a princípio todos aqueles que realizam transações típicas do direito privado e sem caráter profissional, ou a compra e venda realizada entre pessoas físicas particulares e ainda sem influência de publicidade.

Diferentemente do autor Paulo Khouri (2006), Rizzatto Nunes (2012) entende existir fornecedor que exerça uma atividade que não seja habitual, enquadrando tal atividade como atípica. Para tanto, o autor cita o exemplo de uma estudante que para complementação de sua renda passe a exercer venda de lingerie, essa atividade será realizada por uma época específica e mesmo que não dê continuidade a essa atividade, ela nesse instante será considerada fornecedora perante o CDC, pois se trata de atividade comercial.

Os parágrafos 1º e 2º do artigo 3º do CDC conceituam produto e serviço de maneira a não atrair interpretações contraditórias, dessa forma definem produto como sendo “qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial” e serviço como “qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista”.

Para Almeida (2011), o conceito de fornecedor se distancia do conceito de

consumidor, pois o termo “destinatário final” empregado para caracterização de consumidor aqui não se enquadra, pouco importa se o fornecedor é originário, intermediário ou comerciante:

fornecedor é, pois, tanto aquele que fornece bens e serviços ao consumidor como também aquele que o faz para o intermediário ou comerciante, porquanto o produtor originário também deve ser responsabilizado pelo produto que lança no mercado de consumo (2011, p. 63).

Como destacado pelo autor e também explicitado por Khouri (2006), fornecedor é aquele que oferta ao mercado, habitualmente e profissionalmente bens e serviços com a intenção lucrativa. Afastam-se aqui os contratos gratuitos, pois em regra para o código de defesa do consumidor os contratos são onerosos, e a profissionalidade também pressupõe a onerosidade.

Isso ocorre mesmo que de forma indireta, como nos casos de estacionamento de supermercados e *shoppings*, que aparentemente oferecem esse serviço gratuitamente para atrair o público para atividade principal do fornecedor. A Súmula 130 do STJ diz que: “A empresa responde, perante o cliente, pela reparação de dano ou furto de veículo ocorrido em seu estacionamento”, tal entendimento demonstra que apesar de “gratuito”, nesses casos há sim uma relação de consumo, e é dever do fornecedor indenizar os consumidores por eventuais prejuízos que venham a sofrer em seus veículos.

Ademais, o interesse da relação entre consumidor e fornecedor, está presente no objeto que interliga os pólos, são eles produtos e serviços. Os produtos e serviços estão disciplinados no artigo 3º do CDC e por sua vez, conceituados em seus parágrafos 1º e 2º como já mencionados anteriormente.

O código de defesa do consumidor utiliza a palavra produto para conceituar um dos objetos utilizados para configurar a relação de consumo, Filomeno (2012) entende que a palavra “bens” seria mais apropriada, pois em seu entendimento esse termo é mais abrangente:

entendemos que fosse melhor falar-se em *bens* e não *produtos*, porquanto o primeiro termo retrorreferido é muito mais *abrangente* e, aliás, mais *técnico* tanto do ponto de vista jurídico, como do ponto de vista da economia política. E tal aspecto fica ainda mais evidente, quando se tem em conta que no caso trata-se de *bens* como efetivos objetos das relações de consumo [...] (2012, p.47).

Para o autor a definição desenvolvida pelo CDC quando se trata de produto poderia ter melhor eficácia se o termo utilizado fosse bens, vez que esse termo denota uma abrangência maior e pode ser empregado do ponto de vista jurídico com a técnica necessária ao campo aplicado.

Por sua vez, Nunes considera o termo produto como universal e ligado a ideia de bem:

Esse conceito de produto é universal nos dias atuais e está estritamente ligado à ideia do bem, resultado da produção no mercado de consumo das sociedades capitalistas contemporâneas. É vantajoso seu uso, pois o conceito passa a valer no meio jurídico e já era usado por todos os demais agentes do mercado (econômico, financeiro, de comunicações etc) (2012, p.139).

O autor declara ser de modo adequado a definição usada pelo CDC ao se falar de produto e não bens, argumentando ser um conceito contemporâneo e contrário ao utilizado pelos Códigos Civis de 1916 e 2002. O autor ainda na definição de produto traz a inclusão dos bens duráveis e não duráveis englobados no artigo 26, I e II do mesmo diploma legal, que trata da decadência e prescrição.

A interpretação do conceito serviços pelo CDC nos remete a um rol exemplificativo. Filomeno (2012) entende serviço como sendo uma utilidade usufruída pelo consumidor na qual é prestada pelo fornecedor. Por serviços também é entendido os serviços de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária. Esses serviços geraram grande disputa pelas instituições financeiras, pois, elas tinham interesse para que não entrassem na incidência do CDC.

O autor ressalta ainda que no ano de 1995 o Superior Tribunal de Justiça, reconhecia a incidência do CDC nessas operações, e depois de muita disputa editou em 2004 a Súmula 297 que reconhecia a aplicabilidade do código de defesa do consumidor às instituições financeiras. Porém até 2006 havia um risco de declarar a inaplicabilidade dessa Súmula em razão da ADIn proposta pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro na qual foi declarada improcedente.

Quanto os serviços securitários o STJ também editou uma Súmula que trata como maior especificidade da previdência privada: "Súmula 321. O Código de Defesa do Consumidor é aplicável à relação jurídica entre a entidade privada e seus

participantes.” Os artigos 2º e 3º serviram como embasamento para a edição dessa Súmula. Para as turmas que compõem a 2ª Seção do Superior Tribunal de Justiça, consumidor é a pessoa que adquire prestação de serviço securitário de entidade previdenciária.

Para Nunes (2012), os serviços assim como os produtos em observância ao contido no artigo 26, I e II do CDC, são classificados em duráveis e não duráveis. Destarte, para a identificação dos serviços não duráveis é necessário a ampliação do significado de durabilidade, no qual traz entendimento acerca da sua execução, ou seja, aqueles na qual uma vez executados atingem sua finalidade e como resultado a qualidade de não durável. Como exemplos são citados pelo autor os serviços de transporte, diversões públicas, hospedagem etc.

Já os serviços duráveis são classificados pelo autor como aqueles que tiverem continuidade no tempo em decorrência do lapso contratual (plano de saúde), ou esteja ainda estipulado no contrato como contínuo; e os que embora típicos de não durabilidade e não estar estipulado tempo contínuo no contrato, deixarem como resultado um produto, como por exemplo: pintura de casa, colocação de um boxe etc.

Os serviços podem ser privados ou públicos consoante o disposto no artigo 22 do código de defesa do consumidor. O artigo 3º inclui como fornecedora a pessoa jurídica pública e conseqüentemente as que em nome dela prestam os serviços em nome dela, de forma direta ou indireta. E ao conceituar serviço o CDC em seu artigo 3º, § 2º, exclui apenas os serviços sem remuneração e os decorrentes das relações trabalhistas.

A lei estabelece ainda que os serviços prestados sejam “adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos”, essas características são reforçadas pelo artigo 6º, X, do CDC impondo ao Estado o dever de cumprimento da prestação desses serviços e ainda sem excepcionar nenhuma modalidade desses serviços.

Nesse contexto, vale ressaltar uma lição do autor José Geraldo Brito Filomeno, na qual faz a distinção entre contribuinte e consumidor, essa diferenciação

feita por ele é de grande serventia para sanar eventuais dúvidas acerca da pessoa jurídica de direito privado ser fornecedora, sendo ela exercida de forma direta ou indireta e da mesma maneira elucidar os serviços prestados por ela para enquadramento no Código de defesa do consumidor, vejamos:

[...], por exemplo, os tributos, em geral, ou taxas e contribuições de melhoria, especificadamente, que se inserem no âmbito das relações de natureza tributária [...] Não se há de confundir, por outro lado, referidos tributos com as tarifas, estas sim, inseridas no contexto de serviços ou, mais particularmente, preço público, como remuneração paga pelo consumidor dos serviços públicos prestados diretamente pelo Poder Público, ou então mediante regime de concessão ou permissão pela iniciativa privada: por exemplo, os serviços de transporte público coletivos, de telefonia [...] (FILOMENO, 2012, p.49).

O autor explica nesse trecho que a relação que envolve contribuintes e consumidores são distintas, pois no primeiro caso a relação existente é uma relação de direito tributário, já as que envolvem tarifas ou preço público e que são prestados na forma da lei constitucional em seu art. 175 e que se referem a prestação de serviços pelo Poder Público de forma indireta sob o regime de concessão e permissão e são amparadas também no CDC são consideradas relações de consumo.

2.2 – Os Direitos básicos do consumidor

Os direitos básicos do consumidor estão previstos no capítulo III do Código de Defesa do Consumidor, na forma do artigo 6º, destacados nos incisos I ao X (inciso IX está vetado). O artigo 7º presente no mesmo capítulo que trata dos direitos do consumidor diz respeito a não exclusão de outros direitos previstos decorrentes de tratados ou convenções internacionais em que o Brasil seja signatário, das legislações internas, de regulamentos expedidos por autoridades administrativas competentes, bem como as que derivem de princípios gerais de direito, analogia, costume e equidade.

Outro artigo que bem referencia os direitos do consumidor é o art. 4º, nele está presente um dos princípios constitucionais garantidores da qualidade de individuo e que interliga todos os demais princípios - o da dignidade da pessoa

humana, descrito na Carta Magna do País em seu artigo 1º, III. Este princípio é preenchido de direitos que alguns doutrinadores consideram como sendo o mínimo existencial para o indivíduo e devem estar concretamente implementado na vida das pessoas. Os direitos sociais que devem preencher o princípio da dignidade humana são os previstos no artigo 6º, *caput* da Constituição Federal, tal norma dispõe, *verbis*:

Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Esses direitos constitucionais impulsionaram de maneira significativa os elencados no artigo 6º do CDC, pois em comparação as duas normas, são notáveis a presença dos preceitos constitucionais dentro do texto de proteção do consumidor. Esses elementos garantidores da defesa da parte vulnerável da relação já se faziam presentes na legislação superior do País e serviram como pilar central para a criação do código de defesa do consumidor.

Para NUNES (2012), a regra descrita no *caput* do artigo 4º traduz um amplo campo que assegura condições morais e materiais ao consumidor, dentre essas condições ele aponta o conforto material advindo da aquisição de produtos e serviços e de maneira especial os serviços essenciais, como exemplo os serviços públicos de transporte, água e também os que estão ligados ao artigo 6º do texto constitucional como lazer e por fim ao bem estar moral ou psicológico.

O fornecedor deve prestar informações sobre o produto de forma clara e objetiva, para que assim o consumidor possa conhecer bem o produto que pretende adquirir, para ALMEIDA (2011) o fornecedor deve dar informações “no que se refere à especificação correta de quantidade, característica, composição, qualidade e preço, bem como dos riscos que apresentam” (2011, p.68), no entanto a forma de apresentar essas informações devem ser apresentadas na forma de impressos apropriados ou anúncios publicitários. O direito a informação está previsto no inciso III, do artigo 6º.

Paulo Khouri (2006) acrescenta ainda o disposto no artigo 31 do CDC, afirmando ser ele um rol exemplificativo, pois mesmo que alguns dados não estejam

dispostos no artigo em tela e sejam essenciais à comercialização do produto ou serviço devem ser informados. O dispositivo ainda exige que a informação esteja em língua portuguesa, para evitar assim qualquer obscuridade na informação que possa prejudicar o consumidor.

Outro direito previsto no código de defesa do consumidor é a proteção contratual, abrangendo as cláusulas abusivas e exageradas e em especial contra a publicidade enganosa. As disposições estão previstas no próprio Código na forma taxativa e exaustiva no qual reprimem essa prática (arts.30, 42, 46, 54, 61, 67 e 68). Previstas nos incisos IV e V do art.6º, este ultimo inciso consagra a revisão de contratos por onerosidade excessiva superveniente.

Os incisos VI e VII caminham juntos vez que o direito a indenização e o acesso à justiça são direitos básicos do consumidor. A indenização ocorre quando o consumidor sofre algum prejuízo no qual pode ser patrimonial, moral, individual, coletivo ou difuso. Já o acesso à justiça, inclui também a facilitação da defesa dos seus direitos, ou seja, o Estado deve remover obstáculos ou criar mecanismos que tornem a defesa do consumidor em juízo mais fácil. O próprio código indica dois mecanismos: a inversão do ônus da prova e a assistência judiciária que vem elencada no inciso VIII.

Dentre outros direitos básicos como o direito de escolha apontado por NUNES (2012), com fundamento na Constituição Federal, arts. 1º, III, 3º,I, 5º, *caput*, entre outros e ligado indiretamente ao artigo 4º do CDC, existe o direito a melhoria dos serviços públicos, pois como podem ser prestados de forma indireta sob o regime de concessão e permissão, estes devem ser prestados de forma eficiente e segura, pois é recomendado que o Estado o faça de forma adequada e eficaz (art.6º, X).

Mais dentre esses direitos se exigem que alguns princípios sejam observados, como o principio da boa fé. Na legislação consumerista a boa fé que está presente é a boa fé objetiva, ou seja, é o dever de manter uma conduta de honestidade e lealdade, para haver um equilíbrio na relação. A boa fé subjetiva é, no entanto classificada como sendo “uma conduta que se afere pelo estado subjetivo das partes” (KHOURI, 2006, p. 66). O código não abdicou a boa fé subjetiva no

momento da contratação, pois ela é essencial na formação do vínculo, sob pena de nulidade e também para interpretar as cláusulas contratuais. Porém, como princípio basilar das relações de consumo é inserido a boa fé objetiva.

Para o artigo 51, IV, é considerada abusiva e conseqüentemente nula toda cláusula que viole a boa fé e a equidade, que neste ultimo caso também se trata de um princípio norteador do direito do consumidor, que impõe o equilíbrio de direitos e deveres dos contratantes, além das cláusulas abusivas o princípio da equidade visam proteger as cláusulas que proporcionam vantagem exagerada ao fornecedor ou onerem excessivamente o consumidor como leciona o autor João Batista de Almeida (2011).

Outro princípio importante e que serve como justificativa eficiente para tutelar a problemática da relação consumerista é o princípio da isonomia. Este princípio está previsto constitucionalmente no art. 5º e de forma implícita no artigo 4º do CDC e é ainda reconhecido universalmente pela ONU. É este princípio diz respeito que todos são iguais perante a lei, dessa forma entende-se que os desiguais devem ser tratados na exata medida das suas desigualdades.

2.3 - A proteção do Código de Defesa do Consumidor dada ao tomador de serviços públicos

Como já explicitado anteriormente, os serviços públicos podem ser prestados de forma direta ou indireta sob o regime de concessão ou permissão assim como previsto no texto constitucional em seu artigo 175, no qual ainda determinou a criação de lei específica para disciplinar o assunto.

A lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995 é a que disciplina as concessões e permissões ele indica quem são os agentes que compõem a relação jurídica (poder concedente e concessionária), a forma pela qual esta modalidade de prestação de serviço será realizada, os direitos e as obrigações dos usuários dos serviços, bem como as tarifas que serão aplicadas e a lei ainda trata dos termos contratuais como os encargos referentes ao poder concedente e a concessionária que irá executar o serviço, da intervenção do poder concedente e da extinção contratual.

O artigo 2º da lei de permissões e concessões traz algumas definições

para fins legais, o artigo define poder concedente União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, que tenha a competência do serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, no qual será objeto de concessão ou permissão. O mesmo artigo em seu inciso II caracteriza a concessão de serviço público como a delegação da prestação do serviço público feita pelo poder concedente, através de licitação, na modalidade de concorrência, que pode ser desempenhada por pessoa jurídica ou consorcio de empresas, por sua conta em risco e por prazo determinado.

A concessão de serviço público pode ser ainda precedida de execução de obra pública, abordada pelo inciso III, na qual engloba a construção total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de qualquer obra de interesse público, realizado a escolha do que realizará nos mesmos moldes da concessão de serviço público. Já a permissão trazida pelo inciso IV é uma delegação a título precário mediante licitação, feita a pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para execução por sua conta e risco.

Ao analisar a conceituação exposta no artigo é possível perceber que a diferença entre a concessão e a permissão de serviço público basicamente é a modalidade contratual que no primeiro caso é formalizado por contrato administrativo, ou seja, é contrato bilateral, mediante prévia licitação, por prazo determinado e em caso de rescisão antecipada gera o dever de indenizar por parte do poder concedente e a permissão é formalizada por contrato de adesão, onde o ato é unilateral, discricionário, precário, porém realizado através de licitação no qual é executado por prazo indeterminado podendo ser revogado a qualquer tempo sem dever de indenizar.

Dessa feita, NUNES (2012) aborda em sua obra o enquadramento dos prestadores de serviços sob a luz do código de defesa do consumidor, para tanto o autor aponta primeiramente o artigo 22 no qual determina que a prestação dos serviços seja realizada de maneira adequada, eficiente, segura e quando se tratar de serviços essenciais seja eles executados de forma continua. Lado outro, existe também a inclusão dos prestadores de serviços que o realizam de forma direta ou indireta indicados no rol do art. 3º, além de já dito anteriormente que as pessoas

jurídicas de direito público se enquadram nesse perfil.

Ao tratar dos direitos do consumidor o CDC em seu artigo 6º, X, elenca de maneira objetiva os serviços públicos como um direito básico do consumidor. A lei nº 8.987/95 (lei de concessões e permissões) em seu capítulo II, também é clara ao tratar da qualidade do serviço público, exigindo a prestação de modo adequado e do pleno atendimento dos usuários, estabelecido na própria lei e nas que regem os contratos formalizados. A propósito, no mesmo capítulo é abordado os direitos e obrigações dos usuários enfatizado no *caput* do art. 7º “Sem prejuízo do disposto na lei 8.078 de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários”, como é notável, a lei de concessão e permissão é objeto específico para regularizar essa modalidade de prestação de serviços públicos indireta, mas em que nada afasta a aplicabilidade do CDC para proteção dos direitos consumeristas.

CAPÍTULO III- AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A TUTELA JURISDICIONAL APLICADAS AOS SERVIÇOS PÚBLICOS COMO DIREITO DO CONSUMIDOR

Neste terceiro capítulo será abordado à aplicação de políticas públicas desenvolvidas pelo governo para prevenção e educação relacionadas ao consumo e ainda como são utilizadas as ferramentas trazidas pelo ordenamento jurídico a fim de tutelar a relação consumerista bem como o modo de aplicação no que tange os serviços públicos.

3.1 - A aplicabilidade das políticas públicas no âmbito do transporte coletivo

O tratamento diferenciado e necessário referente à figura de consumidor passou a ter visão mais específica a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e logo após com a criação da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor). A influência pelos movimentos que buscavam a proteção de seus direitos como consumidores impulsionaram a criação desse código específico, no qual buscou regularizar as relações consumeristas através de direitos e deveres elencados para ambas as partes que compõem essa relação.

Duarte Jr (2014), afirma que a Constituição Federal remete-se ao tema direito do consumidor pelo menos em três momentos, quais sejam, no artigo 5º, XXXII, como direito fundamental; no artigo 170, ao tratar o direito do consumidor como princípio básico da ordem econômica; e no artigo 48 da ADCT, quando estabelece prazo de 120 (cento e vinte) dias para a elaboração do Código de Defesa do Consumidor. Entretanto, apesar do grande avanço com a criação da norma especial no tratamento das relações de consumo, ainda se tem muito que avançar. A grande parte da população mesmo sabendo que tem direitos assegurados pelo CDC, não tem a devida orientação para aplicação dos mesmos.

As políticas públicas, assim descritas por Duarte Jr. (2014) são essenciais para a aplicação da legislação consumerista, pois são instrumentos que dão a salvaguarda fundamental na orientação educacional para cidadãos que estão em algum momento ocupando o lugar de consumidor. As políticas públicas contribuem diretamente no avanço democrático, pois é primordial que todos que se encontrem na posição de consumidores tenham conhecimento da norma e se sintam plenamente capazes de exigir que serviços e produtos condigam com a necessidade real de cada um e na medida de adequação, qualidade, responsabilidade e que sejam fornecidos a preços justos respeitando as condições de cada consumidor.

Existem diversas maneiras em que as políticas públicas podem ser aplicadas no que diz respeito às relações de consumo, Duarte Jr (2014), exemplifica usando como base possíveis ações governamentais que podem ser utilizadas:

[...] a educação para o consumo, a veiculação de campanhas publicitárias, a democratização da informação e dos meios de proteção administrativa dos consumidores e o incentivo à criação de entidades e/ou associações de proteção e defesa do consumidor, a qual se traduz em uma perfeita interação entre política pública e movimentos sociais efetivos (2014, *online*).

Além das citadas pelo autor, podemos dar destaque ainda para, a orientação e prevenção ao superendividamento e a informação dos meios de proteção administrativa dos consumidores, bem como um planejamento e aplicação de medidas que envolvam a fiscalização e medidas de caráter disciplinar que impeçam a pratica abusiva por parte dos fornecedores, garantindo assim a proteção de princípios constitucionais como o da dignidade da pessoa humana.

Todos esses exemplos mencionados se forem aplicados de forma efetiva de acordo com Duarte Jr (2014), servem para evitar fenômenos como a judicialização ou politização do judiciário, impedindo gastos desnecessários, como a titulo ilustrativo a contratação de servidores para atuarem nos órgãos de defesa do consumidor, a criação de varas/juizados dentre outras medidas que são implementadas ao longo dos últimos anos.

Destarte, quando o assunto se refere aos serviços públicos de transporte coletivo, o ponto principal são os valores das tarifas que conseqüentemente são influenciados por diversos fatores como, manutenção e renovação das frotas, valor

do combustível e mão de obra. Esses e outros aspectos são abordados pelos autores Márcio Rogério Silveira e Rodrigo Giraldi Cocco (2013), no artigo Transporte público, mobilidade e planejamento urbano: contradições especiais. Neste artigo os autores abordam as consequências e o rumo que está sendo tomado pela prestação desse tipo de serviço.

Para Márcio Rogério Silveira e Rodrigo Giraldi Cocco (2013) a falta de incentivo na aplicação de políticas que trazem alguns efeitos para o aprimoramento do transporte público coletivo, pois em contraposição as alterações de tarifas constantes que geraram protestos há alguns anos, tem-se ainda a questão salarial que é deficiente perante a necessidade da população brasileira, situação essa agravada em certos locais, seja pela distribuição da renda, seja pela eficiência e distribuição dos transportes coletivos nas regiões ou ainda pelo planejamento urbano que não possibilita um acesso diferente ou com maiores opções.

O texto constitucional, a norma de defesa do consumidor e a própria lei de concessão e permissão atribui requisitos essenciais para a realização de contratação de pessoas jurídicas ou consócios de empresas capazes de executar os serviços, ou seja, a transferência da execução dos serviços públicos não retira responsabilidade do Poder Público em relação a eles no que diz respeito à qualidade e eficiência, bem como o caráter essencial que lhe é atribuído.

Dessa forma, a divulgação e fiscalização dos meios utilizados relacionados ao tema serviços públicos, devem ter tratamento especial por parte não somente daqueles que o utilizam como também dos que perante a Constituição Federal determina ser o Poder Concedente (União, Estado, Distrito Federal ou o Município), e no caso em análise por se tratar de serviço público de transporte compete aos Municípios, assim como determina o texto constitucional em seu artigo 30,V.

3.2 - O desempenho da tutela jurisdicional nos serviços públicos como Direito do Consumidor

O tema serviço público assim como já falado nos capítulos anteriores gera um debate grande entre os doutrinadores, pois uma das divergências que cercam o tema é o fato do Poder Público ser enquadrado como fornecedor de serviços, vez

que a própria legislação dá a ele a escolha pela forma na qual será realizado seja de maneira direta ou indireta, ou seja, por meio de concessão, permissão ou autorização.

João Batista de Almeida (2011) discorre em sua obra o fato de alguns doutrinadores se posicionarem de duas formas, a primeira é que alguns não trazem distinção entre os serviços públicos, quer dizer, não excluem nenhum tipo; já a outra corrente sustenta não estarem tutelados pelo CDC os serviços públicos próprios, ou seja, aqueles prestados diretamente pelo Estado, como exemplo, os serviços de defesa nacional e segurança pública, por estes serem mantidos com a arrecadação de tributos, o que gera nesse caso uma relação tributária, com ausência de um requisito essencial, o da remuneração específica, que deve estar presente nas relações consumeristas. Já os classificados como serviços públicos impróprios, que são prestados de forma indireta, através de concessão, permissão ou autorização, por serem custeados por meio de taxas ou tarifas, são incluídos na tutela do CDC.

O CDC também determina que os órgãos públicos e seus delegados estejam obrigados a prestar serviços adequados, eficientes, seguros e de forma contínua os essenciais. Nesse aspecto, a responsabilização se limita ao fato/defeito e por vício do serviço e à possibilidade de compelir as pessoas jurídicas a cumprir as obrigações assumidas por lei ou por contrato:

[...] responderão, independentemente de existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores-usuários por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos, entendendo-se por serviço defeituoso aquele que não fornece a segurança que o usuário dele pode esperar (ALMEIDA, 2011, p.103).

O autor ainda salienta a questão da inaplicabilidade do artigo 20 com relação aos serviços públicos, no qual prevê como alternativas, o ressarcimento, a reexecução dos serviços, a restituição da quantia paga e o abatimento proporcional do preço. Diferentemente de José Batista de Almeida (2011), o autor Rizzatto Nunes (2012) entende que se aplicam também todas as regras do CDC ao prestador de serviço público incluindo as previstas no art.20 do referido diploma legal, defendendo que caso haja vício de qualidade do serviço, o consumidor pode exigir qualquer das alternativas previstas supramencionadas, englobando ainda direitos a perdas e

danos e direito de propor medida judicial como base no art.84 do Código de Defesa do Consumidor. No caso de defeito Rizzatto Nunes (2012) sustenta a aplicabilidade do artigo 14 que diz respeito ao fornecedor responder independentemente de culpa pela reparação dos danos causados nessas situações e no que tange a indenização é garantida de forma plena ao consumidor, incorporando os danos materiais e morais por ele sofridos.

A proteção dos direitos consumeristas também pode ser realizada de forma coletiva além da forma individual. Para isto, existe no próprio código de defesa do consumidor no parágrafo único do artigo 2º um conceito por equiparação de consumidor coletivo, tratado também pelo artigo 29. Para tanto, mais adiante existe previsão de como será exercida a defesa a título coletivo e as formas em que serão exercidas. O artigo 81 define o enquadramento dessas situações nas quais estão em consonância com a norma constitucional, designando ainda limites e a aplicação de tais direitos.

Diante dessa concepção descrita no artigo 81, o CDC os dividem da seguinte maneira: interesses ou direitos difusos, interesses ou direitos coletivos e interesses ou direitos individuais homogêneos. Antes de comentar cada um deles individualmente é necessário lembrar que para maior parte dos doutrinadores interesses e direitos são palavras sinônimas, onde tem a mesma equivalência porém como bem pontuado por Paulo R. Roque A. Khouri:

[...] o interesse em si, por mais relevante que seja, seja de natureza moral ou econômica, não é considerado um direito, exatamente porque não tem qualquer reflexo no ordenamento. A partir do momento que interesse ganha relevância jurídica, ele deixa de ser tratado simplesmente como interesse e passa a ser tratado propriamente como direito (2006, p.206).

O que o autor pretende demonstrar na defesa nas ações coletivas não é o simples interesse, mas na verdade se trata de direitos. Rizzatto Nunes (2012) aprofunda a discussão trazendo que a palavra interesse também integra o corpo textual do inciso III do artigo 129 da Constituição Federal, entendendo que interesse tem o mesmo valor semântico de prerrogativa que nada mais é do que o exercício o direito subjetivo e que tanto um como o outro estão protegidos pelo sistema jurídico.

Dessa maneira, o artigo 82 estabelece a legitimidade concorrente para a propositura de ação coletiva com objetivo de defender os direitos elencados no artigo 81, são eles: Ministério Público, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal, além de entidades e órgãos da Administração Pública e associações legalmente constituídas a pelo menos 1 (um) ano e que esteja incluso entre seus fins institucionais a defesa dos interesses protegidos pelo CDC, esse requisito pode ser dispensado pelo juiz em ações previstas no artigo 91 e seguintes, quando houver manifesto interesse social.

Para conceituar e diferenciar os três incisos contidos no artigo 81 do código de defesa do consumidor é preciso fazer de modo individual. Dando início, a primeira análise será do inciso III que trata dos direitos individuais homogêneos, esses decorrem de uma origem comum, ou seja, atinge mais de um indivíduo, pois caso contrário seria um direito individual simples, e os sujeitos são determinados. Na doutrina o que se debate é quanto a legitimidade e se há nesses casos litisconsórcio. Rizzatto Nunes explica que não se pode confundir o instituto da ação proposta por litisconsórcio e a Ação Coletiva, isto porque, em seu entendimento elas possuem natureza diversa:

No litisconsórcio, o que há é a reunião concreta e real de titulares individuais de direitos subjetivos no caso, no pólo ativo da demanda; na ação coletiva para defesa de direitos individuais homogêneos, o autor da ação é único: um dos legitimados do artigo 82 do CDC (2012, p.803).

Nesse sentido, João Batista de Almeida (2011) afirma existir litisconsórcio ativo e facultativo, pois apesar do rol do art.82 não tratar de pessoas físicas como legitimadas das ações em defesa dos direitos coletivos, ele afirma não ter nenhum impedimento em acontecer litisconsórcio entre os legitimados, pois em geral são órgãos públicos submetidos ao princípio da legalidade e sua atuação é diretamente ligada à defesa do interesse público. É o que também acontece com as entidades que representam a sociedade civil, pois sua destinação está direcionada para a defesa do bem tutelado. Portanto, o Ministério Público no entendimento do autor pode litisconsorciar-se com os demais legitimados, por força de suas atribuições expressas no texto constitucional, porém quanto aos demais legitimados devem demonstrar a ligação entre o interesse e o bem tutelado devido a sua atividade e competência.

Quanto aos direitos difusos, são aqueles de natureza indivisível nos quais os titulares são pessoas indetermináveis e ligadas por uma situação de fato. Nesse enquadramento vale pontuar os exemplos citados por José Geraldo de Brito Filomeno (2012), nos quais está a publicidade enganosa, as condições gerais dos contratos de forma lesiva a um número indeterminado de consumidores e a segurança e a saúde comprometida ou em perigo diante de bens ou serviços perigosos e nocivos. Vale lembrar ainda, que o bem jurídico pertence simultaneamente a todos e é indivisível, mas pode esse mesmo objeto gerar dois tipos de direito o que não mudaria sua natureza de indivisibilidade característico no direito difuso, ou seja, na ação judicial de proteção ao direito difuso o caráter da indivisibilidade do objeto faz a ligação com a titularidade difusa, sem, no entanto alterar o da proteção particular.

Em seguida, encontram-se os direitos coletivos nos quais são de natureza indivisível, onde o titular é um grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica. Nesse tipo de direito o titular é determinado pela verificação do direito que está em pauta. Nesse caso os sujeitos ativo e passivo podem estar ligados por duas relações jurídicas-bases, quando os titulares (ativo) estão ligados entre si ou quando os titulares estão ligados com os sujeitos passivos por um relação jurídica. Neste contexto, o que define quem são os sujeitos passivos é a obrigação. Dentro do contexto de direitos coletivos, Rizzato Nunes (2012) pontua entre eles a segurança do transporte coletivo de passageiros pela companhia de ônibus.

Paulo R. Roque A. Khouri (2006) fala de um importante ponto quando se trata de ação coletiva, o fato da ação coletiva já estar ajuizada ou a ajuizar, julgada ou pendente de julgamento, jamais poder prejudicar o consumidor. Tema tratado pelo CDC em seu artigo 103, §§ 1º, 2º e 3º, no qual trata separadamente de cada uma das hipóteses das ações coletivas. Esse artigo descreve cada uma das situações em que a sentença fará coisa julgada e a forma como atingirá os envolvidos neste tipo de demanda. O posicionamento de Paulo Khouri (2006), sobre o assunto é:

A ação coletiva com trânsito em julgado favorável ao consumidor impede a proposituras de novas demandas, quer coletivas, quer individuais. Entretanto quando se trata de julgamento improcedente da ação coletiva, seja a improcedência por falta de provas ou por não

reconhecimento mesmo do direito, tal julgado não vinculará os consumidores individualmente exatamente porque aqui contraria os seus interesses (2006, p.212).

Diferentemente, na ação que verse sobre direitos individuais homogêneos, qualquer que for o fundamento dado para julgamento improcedente, o consumidor que tenha participado da demanda como litisconsórcio fica impedido de propor ação individual, critério adotado pela vinculação dos efeitos da sentença que nesse caso atinge a todos.

Vale mencionar, que as sentenças das ações coletivas possuem efeitos distintos para cada categoria definida pelo artigo 81. No tocante aos direitos difusos a sentença terá efeito *erga omnes*, excetuada a hipótese de pedido julgado improcedente, que diante dessa situação poderá ser intentada nova ação baseada em prova nova; no que tange os direitos coletivos o efeito será *ultra partes*, limitada ao grupo, categoria ou classe, salvo pela improcedência do pedido e por fim o efeito também será *erga omnes* quando se tratar de direitos individuais homogêneos, mas somente no caso de procedência do pedido em benefício de todas as vítimas ou seus sucessores.

Ademais, o Código de Defesa do Consumidor permite que para a proteção dos direitos nele elencados é admissível todas as espécies de ações capazes de dar adequada e efetiva tutela a esses interesses. A admissão pelo CDC reforça um princípio constitucional descrito no artigo 5º, XXXV da Constituição Federal e reafirmado no artigo 6º do mesmo texto.

3.3 - A prestação do serviço público e a exigibilidade da qualidade do serviço como Direito do Consumidor

A qualidade da prestação de serviços é tema importante no CDC. Desse modo, os serviços de transporte público dados pela Constituição Federal como um dos direitos básicos vem ser reforçado pelo Código de Defesa do Consumidor no artigo 22 englobando ainda outros requisitos como: adequados, eficientes, seguros e contínuos. Em caso de descumprimento total ou parcial dessas obrigações a pessoa jurídica a quem compete cumpri-las deverá reparar os danos causados, conforme previsão no CDC.

Ademais, o próprio Código de Defesa do Consumidor, prevê em seu artigo 7º que havendo mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação dos danos previstos nas normas de consumo. Porém, no que tange a prestação de serviço público de transporte coletivo, a sua execução na maioria é realizada sob o regime de concessão, ou seja, prestado de forma indireta pelo Poder Público, no qual é regularizado através de contrato por prazo determinado assim como previsto na lei 8.987/95.

Os serviços públicos são atividades que se destinam a satisfazer a coletividade, e por esse motivo é de responsabilidade do Estado. Porém, para a sua definição como leciona DI PIETRO (2015), é necessário a combinação de três elementos: o material (atividades de interesse coletivo), o subjetivo (presença do Estado) e o formal (procedimento de direito público). DI PIETRO (2015) define serviço público como: “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob o regime jurídico total ou parcialmente público” (2015, p.141).

Diante disse, a Constituição Federal atribui a alguns desses serviços uma forma de prestação diferenciada, por regime de concessão ou permissão, realizado por terceiros, regidos por lei própria com o intuito de satisfazer o interesse público:

Por meio de tal regime o que se intenta é instrumentar quem a tenha a seu cargo garantir-lhes a prestação com os meios jurídicos necessários para assegurar a boa satisfação dos interesses públicos encarnados no serviço público. Pretende-se proteger do modo mais eficiente possível as conveniências da coletividade e, igualmente, defender a boa prestação do serviço não apenas (a) em relação a terceiros que pudessem obstá-la; mas também – e com o mesmo empenho – (b) em relação ao próprio Estado e (c) ao sujeito que as esteja desempenhando (concessionário ou permissionário) (MELLO, 2015, p.696-697).

O que o autor demonstra é que o regime de concessão de serviço público, é uma via de proteção para quem os utiliza, buscando a qualidade e a eficiência na prestação destes, ou seja, quem quer que esteja prestando-os fique impedido de proceder, por ação ou omissão, de modo abusivo ou que desrespeite os direitos dos usuários.

Da mesma forma, o artigo 37 da Constituição Federal, em seu parágrafo 6º, conceitua que as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos causados a terceiros, estando seus agentes no momento do dano enquadrados na situação de prestadores, ressalvado direito de regresso contra o responsável nos casos de culpa ou dolo.

No artigo especial publicado pelo sítio eletrônico do Superior Tribunal de Justiça (STJ) em 2017, o assunto tratado é a responsabilidade do Estado e das concessionárias de serviços públicos, no qual tem como objetivo detalhar sobre a responsabilidade das concessionárias e do Estado, falando especificadamente dos termos de contratação em que as concessionárias assumem por sua conta e risco a execução dos trabalhos, respondendo de forma objetiva e o Estado em alguns casos responde subsidiariamente ou solidariamente por eventuais danos causados pela concessionária.

O artigo relata também os diversos processos que estão em tramitação relacionados com o tema, tanto nos colegiados de direito público quanto nos de direito privado, sendo discutida muitas vezes no Tribunal essa questão de competência interna. Outro ponto debatido pelo STJ é a questão da responsabilidade solidária e da responsabilidade subsidiária, que naquela em alguns casos não tem como afastar-se do Estado, mesmo se tratando de concessão integral dos serviços, como por exemplo, em serviços em que o Estado assume papel de fiador do convênio assumido pela concessionária, situação que impede a exclusão da responsabilidade por eventuais danos, o fundamento dado pelo STJ nesses casos é que se houve falha na prestação, houve por parte do Estado omissão na fiscalização. Já a questão subsidiária vem a partir do momento em que comprovado o dano a concessionária não tem como arcar com a reparação, onde então o Estado assume a obrigação.

O Código de Defesa do Consumidor e a Lei nº 8.987/95 definem a qualidade como uma das características da prestação do serviço público, devendo tal característica ser observada tanto pelo Poder Público quanto pela a concessionária, pois DI PIETRO (2015) explica que, a concessionária executa o

serviço, em seu nome próprio e por sua conta em risco, mas a Administração fiscaliza a execução e a remuneração cobrada por elas, ou seja, uma tarifa na qual é fixada pelo poder concedente. Dessa forma, caso haja algum descumprimento por parte da concessionária esse serviço poderá ser retomado pelo Poder Público. DI PIETRO explica ainda que pelo contrato contar com as cláusulas exorbitantes, estas dão a Administração Pública (poder concedente), “poderes de alterar e rescindir unilateralmente o contrato, fiscalizar a sua execução e aplicar penalidades” (2015, p.341).

A título de exemplo, no Município de Anápolis, a prestação do serviço público de transporte coletivo é realizada pela empresa URBAN – MOBILIDADE URBANA DE ANÁPOLIS SPE LTDA – (CONSÓRCIO CIDADE DE ANÁPOLIS), formada pelas empresas: Expresso São José e Viacap (Viação Capital Ltda), vencedora do processo administrativo nº 00007659/2010, em que disputou com a antiga prestadora do serviço, Transporte Coletivo de Anápolis (TCA), publicado pelo diário oficial do Município de Anápolis.

Todas as fases do processo foram disponibilizadas pelo diário oficial do Município, na qual conta com publicações diárias e de fácil acesso através do site da Prefeitura Municipal de Anápolis. O processo foi realizado por concorrência pública de nº 008/2010, onde a Comissão Especial de Licitação (CEL) declarou em 09/04/2015 a atual concessionária vencedora, sendo a decisão publicada no dia seguinte no Diário Oficial. Porém, por medidas judiciais de caráter liminar o processo foi suspenso por prazo indeterminado em 17/04/2015 e no mês de junho teve determinada sua continuidade pela suspensão da medida liminar. Por fim, com publicação realizada no diário oficial do município em 02 de julho de 2015, foi realizado termo de homologação e adjudicação de outorga da concessão em favor da URBAN.

Após a finalização do processo licitatório, foi designado um servidor municipal para fiscalizar os contratos objeto do processo, na qual também conta com a publicação no diário oficial do município. A designação de fiscal mais recente foi publicada no diário oficial em 1º de fevereiro de 2019, através da portaria nº 003 de

31 de janeiro de 2019, na qual o diretor da Companhia Municipal de Trânsito e Transportes de Anápolis (CMTT) designa um único servidor para atuar no acompanhamento e fiscalização dos contratos referentes à concessão do serviço público de transporte coletivo.

Dentre as atribuições do fiscal determinadas pelos artigos 2º e 3º da portaria estão: fiscalizar, acompanhar e verificar a sua perfeita execução, em todas as fases e sob sua responsabilidade, ler o contrato e anotar todos os registros pertinentes a execução, juntando, caso seja necessário, documentos e determinando providências para a correção das falhas ou defeitos em prazo estabelecido e quando da falta de competência encaminhar ao setor ou pessoa responsável; quando incidentes puderem ensejar sanções e até mesmo rescisão contratual deve o fiscal dar imediata ciência formal aos seus superiores; notificar a contratada de qualquer desconformidade contratual, devendo esta notificação ser por escrito; fiscalizar a execução nos termos contratuais e a qualificação exigida. O fiscal responderá aos órgãos de controle caso se houver inexatidão na execução das tarefas que lhe foram atribuídas.

Como se vê, a fiscalização é necessária independentemente se os serviços estão sendo prestados pelo Poder Público ou se estiverem sido repassados para as concessionárias. Entretanto, no caso do município de Anápolis, na publicação constante no diário oficial não informa ser uma comissão formada por alguns servidores e sim por um único servidor, que para um Município como Anápolis em crescente expansão e com áreas distantes do grande centro, se torna visivelmente complexo, gerando assim, possíveis dúvidas quanto ao cumprimento dos requisitos estabelecidos contratualmente e de modo específico quanto à garantia da qualidade na prestação destes. Por este motivo, a cooperação destacada pela lei 8.987/95 em seu artigo 3º, *in verbis*, "As concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários", ou seja, podemos destacar que para que ocorra uma fiscalização eficiente é de suma importância que haja também apoio dos usuários desses serviços informando ao poder concedente para que através dos responsáveis por essa fiscalização possam ser tomadas as medidas pertinentes a adequação e melhoria da execução e prestação dos serviços.

Diante do exposto, e seguindo o pensamento de Marcos Monteiro da Silva temos:

Ante os argumentos alinhavados ao longo desta exposição, infere-se, portanto, que quando a prestação dos serviços públicos se der por meio dos desdobramentos administrativos do Estado, ou seja, através de empresas concessionárias, tal serviço é, indubitavelmente, objeto de uma relação de consumo. E, neste diapasão, estas empresas sujeitar-se-ão aos ditames apregoados pelo microssistema jurídico do Código de Defesa do Consumidor face sua responsabilidade objetiva configurada (2005, *online*).

Nessa linha de pensamento é perceptível que o serviço público por se tratar de uma atividade voltada para a coletividade, deve ser objeto de proteção pelo Código de Defesa do Consumidor, pois todas as características abordadas aqui e analisadas sob a ótica constitucional estão dentro dos padrões consumeristas, o que dá respaldo aos usuários e mais uma forma de exigir que sejam prestados da forma que determina o CDC e a Lei de concessões. Entretanto, a fiscalização desses serviços demanda do Poder Público tamanho empenho, buscando conjuntamente com seus usuários uma força tarefa para que seja cumprindo tudo aquilo estabelecido no contrato de concessão, não somente de forma a exigir os princípios administrativos inerentes aos contratos, como também por parte do poder concedente, condições favoráveis a perfeita execução dos serviços.

CONCLUSÃO

O presente trabalho abordou um tema de bastante relevância e que não se embasa em apenas uma legislação vigente, ou seja, a análise foi realizada dentre algumas legislações que envolvem o assunto, para que alcançasse a melhor definição sobre a qualidade do serviço público como direito do consumidor.

As relações consumeristas, como demonstrado existem desde a antiguidade, sofrendo com o passar dos anos diversas mudanças na aplicação das sanções e passando por melhorias e aperfeiçoamento até atingir um corpo próprio e específico para o tratamento das mesmas. Alguns princípios, como por exemplo, o da boa-fé, mesmo antes da criação do Código de Defesa do Consumidor já estava consolidado no meio do Direito e por esse motivo deve estar presente nas relações consumeristas.

Ao caminhar pela evolução histórica das relações de consumo percebe-se que o enquadramento das leis vigentes na época faziam parte das condições de vida e necessidades de cada povo, assim também não difere dos atuais tempos. É imprescindível que tal adequação ocorra, pois os assuntos que envolvem direitos e obrigações sejam de quais áreas forem estão interligados em algum ponto.

Com o crescimento populacional juntamente com as facilidades de acesso a produtos e serviços oferecidos em toda a parte, há de considerar-se que é de suma importância o aprimoramento e adequação das normas em geral. Porém, quando se trata de Direito do Consumidor, por mais especificidade que o CDC possa trazer, será sempre primordial o acompanhamento de outras legislações existentes que possam contribuir na aplicabilidade da norma em assuntos que envolvam outros ramos do Direito.

Conforme traz o CDC, os serviços podem ser classificados de alguns

modos, entre eles em privados ou públicos, reforçando ainda mais a questão da pessoa jurídica de direito público como fornecedora nos moldes do artigos 22 e 3º respectivamente. Dessa forma, pode-se o Código de Defesa do Consumidor impor a prestação desses serviços de modo a suprir as necessidades da coletividade.

A caracterização dos serviços públicos de transporte coletivo está inserida em um perfil de adequação, eficiência, essencialidade e continuidade, além de possuírem uma importante diferença dos serviços que estão no âmbito do direito tributário, sendo uma delas a cobrança de tarifa a título de remuneração pela prestação dos serviços, no qual nesses casos é amparado pelo CDC, o que ao contrário no Direito Tributário acontece por meio de taxas ou contribuições de melhoria.

No caso dos serviços públicos de transporte coletivo, o próprio Código de Defesa do Consumidor os define como um dos direitos básicos, exigindo a sua prestação de forma qualitativa. Ademais, a Lei nº 8.987/95, que trata das concessões e permissões, autorizadas pelo texto constitucional em seu artigo 175, demonstra que a apreciação pelo Código de Defesa do Consumidor no que tange a qualidade e a exigibilidade da prestação adequada ao pleno atendimento aos usuários não pode ser afastada, levando em consideração que todas essas exigências devem estar previstas no contrato firmado com o Poder Público e ainda podem ser motivo para rescisão contratual.

Como é possível perceber, as duas normas supramencionadas, mesmo sendo específicas de cada matéria, ou seja, Direito do Consumidor e Direito Administrativo, não se anulam, ao contrário, elas se complementam quando tratam da proteção aos direitos dos usuários dos serviços públicos de transporte coletivo. A Lei 8.987/95 dispõe sobre a forma que devem ser realizadas as concessões e permissões, definindo ainda os direitos e obrigações dos usuários, na qual não afasta a aplicabilidade do CDC. Desse modo, o consumidor tem uma maior segurança para buscar seus direitos e reforçar a proteção da relação consumerista.

Nesse tipo de obrigação assumida pela concessionária, ou seja, somente a execução do serviço, que é transferida pelo poder concedente, a concessionária deve assumir os serviços por sua conta e risco. Entretanto, a responsabilidade

continua sendo do Poder Público, dessa forma a fiscalização deve ocorrer, pois pelo proposto pela lei de concessões e garantido ao usuário do serviço pelo Código de Defesa do Consumidor, a qualidade e eficiência dos serviços são requisitos básicos para a continuidade da execução pela concessionária.

Porém, quando se trata de fiscalização, como citado no terceiro capítulo a título exemplificativo, encontra-se o Município de Anápolis, que tem como prestadora do serviço de transporte coletivo a empresa URBAN, que assumiu os serviços no ano de 2015, mas que se encontrava em processo licitatório desde o ano de 2010. O Município de Anápolis conta com apenas uma empresa de transporte coletivo para atender as demandas de deslocamento pela cidade, o que gera sobrecarga no transporte e conseqüente queixa por parte de seus usuários. Ademais, conforme se verificou através de publicações feitas no Diário Oficial do Município a fiscalização que envolve os serviços prestados pela URBAN fica a cargo de um servidor, que é designado pelo diretor da Companhia Municipal de Transito e Transporte (CMTT).

Nesse sentido, é possível observar que o Poder Público como um todo tem a livre escolha de como prestar os serviços, quer sejam executados diretamente ou por meio de delegação (concessão ou permissão), entretanto, essa execução não transfere a responsabilidade pelo serviço prestado, pois é firmado nesse caso, tanto pelo CDC quanto pela Lei 8.987/95 que o serviço deve ser prestado com qualidade e de modo a atender os usuários dos serviços.

Todavia, para que possa obter um serviço de qualidade é de suma importância a orientação educacional da população em relação ao tema contribuindo não só com a melhoria dos serviços públicos mais também com todas as orientações concernentes a proteção consumerista, dentre eles podem ser citados a educação para o consumo e orientações quanto aos direitos e deveres de consumidores e fornecedores. A partir de então poderá ser exigido um serviço de qualidade que traga a população e aos usuários diretos desses serviços uma maior comodidade e eficiência em sua prestação.

Levando-se em consideração todos os pontos abordados e confiantes no sistema protecionista do Direito do Consumidor como garantidor da eficácia aplicada às relações de consumo, entende-se que no âmbito dos serviços públicos de

transporte público, a qualidade que envolve sua prestação está diretamente ligada ao conteúdo dos contratos administrativos que regem a relação entre o poder concedente e a concessionária e as regras trazidas pelo Código de Defesa do Consumidor.

Entretanto, para que essa prestação seja realizada de modo a atender as demandas dos usuários, pela responsabilidade que permanece também com Poder Público quanto a execução passada a concessionária, o cumprimento integral das regras estabelecidas em contrato firmando entre eles deve ser objeto de intensa e rigorosa fiscalização. Porém, ambos devem contribuir para que o acesso ao serviço seja para todos que buscam por ele e dessa maneira contribuam de maneira positiva com o planejamento das cidades, ou seja, servindo como mecanismo de deslocamento aos que precisam deles e não seja objeto de obstrução para todos aqueles que estão espalhados pela cidade.

Para o bom funcionamento dos serviços independente da forma em que estarão sendo prestados deve-se existir uma mútua contribuição, seja ela na prestação, fiscalização ou na orientação consumerista para que a exigibilidade da prestação dos serviços com qualidade obtenha progressivamente menores índices de busca pela tutela jurisdicional e nos casos em que seja inevitável essa situação, que a decisão possa ser justa e eficaz para o aprimoramento dos mecanismos que estejam presentes na lide processual.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, João Batista de. **Manual de direito do consumidor**. 6ª. ed. rev. e atual. São Paulo : Saraiva, 2015.

_____. **Manual de direito do consumidor**. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

ANÁPOLIS. **Aviso de continuidade de licitação – concorrência pública nº 008/2010**. Comunica sobre a cassação pelo Superior Tribunal de Justiça da medida liminar que determinava a suspensão da referida concorrência pública. Publicada em: 08 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.diario.anapolis.go.gov.br/dowebans/page/diarioOficial.jsf>. Acesso em 17 abr. 2019.

_____. **Aviso de suspensão de licitação – concorrência pública nº 008/2010**. Dispõe sobre decisão liminar que determinou a suspensão Por prazo indeterminado a continuidade da concorrência pública nº 008/2010. Publicada em 17 de abril de 2015. Disponível em: <http://www.diario.anapolis.go.gov.br/dowebans/page/diarioOficial.jsf>. Acesso em 17 abr. 2019.

_____. **Concorrência pública nº 008/2010 – CMTT**. Declara o vencedor da concorrência pública para concessão do serviço público de transporte coletivo no Município de Anápolis. Publicado em: 10 de abril de 2015. Disponível em: <http://www.diario.anapolis.go.gov.br/dowebans/page/diarioOficial.jsf>. Acesso em 17 abr. 2019.

_____. **Julgamento de propostas técnicas concorrência pública nº 008/2010 – CMTT**. Comunica sobre o resultado da fase de julgamento das propostas para a concorrência pública para a concessão do serviço público de transporte coletivo de Anápolis. Publicado em: 27 de novembro de 2012. Disponível em: <http://www.diario.anapolis.go.gov.br/dowebans/page/diarioOficial.jsf>. Acesso em 17 abr. 2019.

_____. **Portaria nº 003 de janeiro de 2019**. Dispõe sobre a designação de fiscal para acompanhamento e fiscalização dos contratos que especificam e dá outras providências. Publicado em: 1º de fevereiro de 2019. Disponível em: <http://www.diario.anapolis.go.gov.br/dowebans/page/diarioOficial.jsf>. Acesso em 17 abr. 2019.

_____. **Termo de homologação e adjudicação – concorrência pública nº 008/2010**. Tem por finalidade homologar aos atos da Comissão Especial de

Licitação, designada pelo Decreto nº38.183 de 21 de janeiro de 2015 e adjudicar a outorga da concessão pelo Município de Anápolis, do serviço público de transporte urbano. Publicado em 02 de julho de 2015. Disponível em:<http://www.diario.anapolis.go.gov.br/dowebans/page/diarioOficial.jsf>. Acesso em 17 abr. 2019.

BARROSO, Darlan; Junior, Marco Antonio de Araújo. **Vade mecum: Legislação selecionada para OAB e concursos**. 8ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

BENJAMIN, Antonio Herman V; MARQUES, Claudia Lima; Bessa, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. 7ª Ed. Ver., atual. E ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais.

BOLZAN, Fabricio. **Esquematizado – Direito do Consumidor**, 5ª Edição. Editora Saraiva, 2017. Disponível em: <https://integrada.minha.biblioteca.com.br/books/9788547217600/pageid/0> [Minha Biblioteca]. Acesso em: 28 de ago. 2018.

CAFFARATE, Viviane Machado; PEDRON, Flávio Quinaud. **Evolução histórica do direito do consumidor**. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/687/evolucao-historica-do-direito-do-consumidor>. Acesso em 16 de out. 2018.

COCCO, Rodrigo Giraldi; SILVEIRA, Márcio Rogério. **Transporte público, mobilidade e planejamento urbano**. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142013000300004. Acesso em: 18 mar. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28ª edição. São Paulo: Atlas, 2015.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de direitos do consumidor**. 11. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GUGLINSKI, Vitor. **Breve histórico do direito do consumidor e origens do CDC**. Jus Brasil. 2013. Disponível em: <https://vitorgug.jusbrasil.com.br/artigos/112106596/breve-historico-do-direito-do-consumidor-e-origens-do-cdc>. Acesso em: 14 de set. 2018.

KHOURI, Paulo Roberto Roque Antonio. **Direito do consumidor: contratos, responsabilidade civil e defesa do consumidor em juízo**. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32ª edição. São Paulo: Malheiros editores Ltda, 2015.

NUNES, Luis Antonio Rizzatto. **Curso de direito do consumidor**. 7 ed. Ver. E atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

OLIVEIRA, Sylvia Amélia Cantanhede de. **A proteção do consumidor no ordenamento jurídico argentino e brasileiro**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 109, fev 2013. Disponível em:

http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1276
8. Acesso em 8 out. 2018.

PARCIANELLO, João Carlos. **Direito do consumidor, mercado global e responsabilidade nas relações de consumo**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 119, dez 2013. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1353
4. Acesso em: set. 2018.

RAMOS, Cruz, A.L. S. (12/2014). **Os Fundamentos Contra o Antitruste**. [Minha Biblioteca]. Retirado de <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/978-85-309-6147-3/>. Acesso em 16 de out. 2018.

RANGEL, Tauã Lima Verdan. **Comentários à Resolução nº 392/48 da ONU: A Proteção Internacional do Consumidor**. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,comentarios-a-resolucao-no-39248-onu-a-protecao-internacional-do-consumidor,55009.html>. Acesso em 16 de out. 2018.

SILVA, Marcos Monteiro da. **A responsabilidade objetiva das concessionárias de serviços públicos frente a terceiros em face da aplicabilidade do Código de Proteção e Defesa do Consumidor às relações de prestação de serviços públicos**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, VIII, n. 23, Nov, 2005. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=193. Acesso em: 16 abr. 2019.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **A responsabilidade do Estado e das concessionárias de serviços públicos. 2017**. Disponível em: http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/A-responsabilidade-do-Estado-e-das-concession%C3%A1rias-de-servi%C3%A7os-p%C3%BAblicos. Acesso em: 17 abr. 2019.

TARTUCE, Flávio, NEVES, Assumpção, D.A. **Manual de Direito do Consumidor – Volume Único, 7ª edição**. [Minha Biblioteca]. Retirado de <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788530978426>. Acesso em: 28 de ago. 2018.

VIAL, Sophia Martini; MARQUES Claudia Lima Marques. **Código de Defesa do Consumidor precisa ser atualizado urgentemente**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-out-11/garantias-consumo-codigo-defesa-consumidor-atualizado-urgentemente>. Acesso em 22 de set. 2018.