



## **DA INTERRUÇÃO DA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO PARA USUÁRIOS INADIMPLENTES: APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE**

ANA RAQUEL OLIVEIRA CARVALHO

Acadêmica de Direito da Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM).

JÉSSICA PEREIRA ARANTES KONNO CARROZZA

Professora Titular de Graduação em Direito da Faculdade de Direito do Sul de Minas – FDSM. Mestra em Direito Constitucional e Democracia, com bolsa CAPES, pela Faculdade de Direito do Sul de Minas – FDSM. Graduada em Direito, com bolsa de iniciação científica pela FAPEMIG e FDSM, pela Faculdade de Direito do Sul de Minas – FDSM. Assessora de Juiz de Direito.

*Resumo:* O presente artigo tem como objetivo analisar a aplicabilidade do princípio da continuidade do serviço público diante da interrupção da prestação de serviços essenciais motivada pelo inadimplemento do usuário. A pesquisa parte da premissa de que a prestação ininterrupta de serviços públicos essenciais, como energia elétrica e água potável, constitui garantia de efetivação de direitos fundamentais, em especial a dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial. Contudo, verifica-se que o ordenamento jurídico brasileiro prevê a possibilidade de suspensão do serviço em caso de inadimplência, desde que observados critérios de razoabilidade, proporcionalidade e notificação prévia. A metodologia utilizada é qualitativa, com base em revisão bibliográfica e análise jurisprudencial, principalmente de decisões do Superior Tribunal de Justiça. O trabalho examina a tensão entre a continuidade do serviço e a necessidade de equilíbrio econômico-financeiro da atividade delegada, buscando soluções normativas e práticas que conciliem a proteção dos direitos fundamentais com a viabilidade da gestão pública. Conclui-se que, embora juridicamente possível, a interrupção de serviços públicos essenciais deve ser medida excepcional e cuidadosamente ponderada, especialmente em contextos de vulnerabilidade social. O princípio da continuidade, portanto, atua como limitador à atuação estatal e privada, garantindo que a cobrança de dívidas não implique violação a direitos constitucionalmente assegurados.

*Palavras-chave:* Continuidade; Serviço público; Inadimplemento; Direitos fundamentais; Dignidade da pessoa humana.

*Abstract:* This article aims to analyze the applicability of the principle of continuity in public service provision in the context of service interruption due to user default. The research is based on the premise that uninterrupted access to essential public services, such as electricity and potable water, is fundamental to ensuring the effectiveness of basic rights, especially human dignity and the existential minimum. However, Brazilian law allows for service suspension in cases of default, provided that the principles of reasonableness, proportionality, and prior notification are respected. The adopted methodology is qualitative, based on bibliographical review and case law analysis, especially decisions from the Superior Court of Justice (STJ). This study explores the tension between continuity of service and the need for financial sustainability of delegated services, seeking legal and practical solutions that balance fundamental rights with the viability of public management. It concludes that, although legally possible, the interruption of essential public services must be an exceptional and carefully evaluated measure, particularly in contexts of social vulnerability. The principle of continuity, therefore, acts as a constraint on public and private action, ensuring that debt collection does not result in the violation of constitutionally protected rights.

*Keywords:* Continuity; Public service; Default; Fundamental rights; Human dignity.

### *Introdução*

A prestação de serviços públicos essenciais ocupa papel central no ordenamento jurídico brasileiro, na medida em que sua regularidade e continuidade representam instrumentos de concretização dos direitos fundamentais. No contexto de um Estado Democrático de Direito, a atuação da Administração Pública deve estar orientada pela supremacia do interesse público, assegurando o acesso ininterrupto a serviços como água, energia elétrica, transporte e saúde, indispensáveis à dignidade da pessoa humana.

A Constituição Federal de 1988 consagrou, nos artigos 1º, inciso III, e 6º, a dignidade da pessoa humana e os direitos sociais como fundamentos e objetivos da República. A interrupção de serviços públicos essenciais, sobretudo em decorrência do inadimplemento do usuário, suscita um debate jurídico relevante, ao tencionar valores constitucionais como o

direito à continuidade do serviço e a eficiência administrativa, bem como os princípios da legalidade, proporcionalidade e razoabilidade.

A Lei nº 8.987/1995, que disciplina o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, autoriza expressamente, em seu artigo 6º, § 3º, inciso II, a suspensão do serviço nos casos de inadimplemento. Contudo, essa permissão legal não pode ser interpretada de forma isolada e desvinculada dos direitos fundamentais, exigindo uma análise ponderada que considere as circunstâncias concretas, como a condição socioeconômica do usuário, o caráter essencial do serviço e os meios alternativos de cobrança disponíveis à Administração ou ao concessionário.

O problema que orienta a presente pesquisa consiste em verificar em que medida a interrupção da prestação dos serviços públicos essenciais por inadimplemento do usuário encontra limites no princípio da continuidade do serviço público, à luz da dignidade da pessoa humana. Assim, o objetivo central deste trabalho é analisar a aplicabilidade do referido princípio nos casos em que há inadimplência, especialmente quando a suspensão do serviço compromete o mínimo existencial.

A pesquisa adota abordagem teórica e qualitativa, com base em revisão bibliográfica e análise da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), buscando compreender a construção doutrinária e judicial sobre o tema. Parte-se do pressuposto de que o princípio da continuidade do serviço público não é absoluto, devendo ser compatibilizado com outros princípios constitucionais, em especial aqueles que asseguram a proteção aos direitos sociais e ao mínimo existencial.

O trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo trata do princípio da continuidade do serviço público, explorando seus fundamentos constitucionais, jurídicos e doutrinários. O segundo capítulo analisa a possibilidade de interrupção do fornecimento de energia elétrica por inadimplemento, com base em precedentes do STJ e na legislação vigente. Por fim, o terceiro capítulo discute o conflito entre a dignidade da pessoa humana e a eficiência administrativa, a fim de identificar critérios jurídicos para a compatibilização desses valores na gestão dos serviços públicos essenciais.

### *1. O princípio da continuidade do serviço público: fundamentos e entendimentos doutrinários*

O princípio da continuidade do serviço público representa uma das bases estruturantes do regime jurídico-administrativo, revelando-se como indispensável à preservação do interesse coletivo. Tal princípio impõe à Administração Pública e às entidades delegatárias a obrigação

de manter a regularidade e a permanência na prestação de serviços que atendam às necessidades essenciais da população.

A continuidade decorre da própria natureza dos serviços públicos, cuja finalidade é atender, de modo permanente, ao interesse público primário. Essa diretriz assume especial relevo quando se está diante de serviços essenciais, como o fornecimento de água potável, energia elétrica e assistência à saúde, cujas interrupções podem comprometer direitos fundamentais garantidos constitucionalmente.

Conforme o entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>1</sup>, a prestação contínua é uma característica inerente ao serviço público e somente pode ser interrompida em hipóteses excepcionais, como por razões técnicas ou de segurança. Ainda assim, essas hipóteses devem observar o devido processo legal e o respeito à dignidade do usuário. A autora destaca que a prestação contínua é um dos elementos que conferem legitimidade ao exercício da função administrativa, especialmente nos serviços essenciais.

Não se trata, porém, de um princípio absoluto. A continuidade deve ser interpretada em harmonia com outros valores constitucionais, como a legalidade, a eficiência e, sobretudo, a dignidade da pessoa humana. Isso significa que, embora haja espaço para a suspensão do serviço em hipóteses previstas em lei, como no caso de implemento, tal medida deve observar os critérios da razoabilidade, proporcionalidade e prévia notificação do usuário. Nessa perspectiva, não é admissível que a Administração Pública ou o concessionário atue com rigidez extrema, ignorando as circunstâncias concretas do caso.

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>2</sup> também enfatiza que a continuidade da prestação está diretamente relacionada à supremacia do interesse público. Para o autor, mesmo nas situações em que o usuário se encontra inadimplente, a interrupção do serviço não pode ser automática ou mecânica, devendo ser avaliada à luz dos direitos fundamentais e da função social do serviço prestado. Tal visão reforça a necessidade de soluções alternativas, como o parcelamento da dívida ou medidas preventivas, que resguardecem o equilíbrio entre a coletividade e a sustentabilidade do serviço.

Ademais, observa-se que a continuidade não é apenas uma exigência normativa, mas também uma garantia implícita no contrato administrativo, mesmo quando firmado com concessionárias ou permissionárias. O contrato de concessão, por exemplo, vincula-se ao dever de assegurar o atendimento ininterrupto à coletividade, de modo que qualquer falha

---

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2024. p. 128.

<sup>2</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2022. p. 119.

injustificada na prestação configura descumprimento contratual. Essa obrigação encontra amparo, inclusive, no artigo 23, inciso II, da Lei nº 8.987/1995, ao dispor que incumbe ao poder concedente zelar pela adequada prestação do serviço concedido, inclusive quanto à sua continuidade.

A vinculação da continuidade à proteção dos direitos fundamentais encontra respaldo direto na Constituição Federal de 1988, especialmente nos artigos 1º, inciso III, e 6º, que tratam, respectivamente, da dignidade da pessoa humana e dos direitos sociais. A interrupção de um serviço essencial pode representar, em determinadas situações, uma violação indireta à moradia, à saúde ou à educação, tornando a atuação estatal ou privada passível de controle judicial.

O ordenamento jurídico também reforça essa proteção ao prever, em legislações infraconstitucionais, o dever de manutenção do serviço público essencial. A Lei nº 8.987/1995, ao tratar do regime de concessão e permissão, estabelece, em seu artigo 6º, que a prestação deve observar os princípios da regularidade, continuidade, eficiência e segurança. O Código de Defesa do Consumidor, por sua vez, dispõe em seu artigo 22 que os órgãos públicos e seus delegatários devem fornecer serviços adequados, eficientes e, sobretudo, contínuos.

Importa destacar que o princípio da continuidade deve ser analisado em sua dimensão prática, a fim de que não se transforme em cláusula meramente retórica. A atuação administrativa, portanto, deve ser pautada por critérios técnicos e jurídicos que garantam tanto a permanência da prestação quanto a sua sustentabilidade econômica. Tal equilíbrio é essencial para evitar que o princípio seja interpretado de forma descolada da realidade administrativa, ou, por outro lado, que seja relativizado a ponto de se permitir interrupções injustificadas.

Outro aspecto importante a ser considerado na aplicação do princípio da continuidade é o reconhecimento da essencialidade do serviço como critério de maior proteção jurídica. Nesse contexto, Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup> ensina que os serviços públicos essenciais “devem ser prestados de forma contínua, adequada e eficaz, sendo que sua interrupção somente se justifica em situações excepcionais, jamais como medida punitiva contra o usuário”. Esse entendimento reforça o caráter indisponível da prestação estatal em certas áreas, como saúde e saneamento básico, cujas falhas podem ensejar responsabilidade civil da Administração.

Diógenes Gasparini<sup>4</sup>, ao comentar o regime jurídico dos serviços públicos, sustenta que a continuidade decorre da própria supremacia do interesse público sobre o privado, o que impõe limitações inclusive à atuação do concessionário. Para o autor, “não se pode conceber que o

---

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 49. ed. São Paulo: Malheiros, 2023. p. 540.

<sup>4</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2022. p. 357.

fornecedor do serviço público, por razões meramente econômicas, interrompa o atendimento à coletividade, salvo se houver expressa previsão legal e atendimento às garantias mínimas do usuário”.

Com efeito, a doutrina majoritária converge no sentido de que a interrupção deve ser medida excepcional e restrita, cabendo ao Estado garantir que eventuais medidas de restrição sejam antecedidas de instrumentos eficazes de diálogo, como a mediação e o parcelamento da dívida, sobretudo quando estiver em jogo o acesso de famílias em situação de vulnerabilidade a bens indispensáveis à vida digna.

Nesse panorama, a tensão entre a continuidade do serviço e a inadimplência do usuário constitui um dos principais pontos de debate. Ainda que o não pagamento possa configurar descumprimento contratual, a imposição de penalidades deve respeitar a função social do serviço e os direitos fundamentais envolvidos. A solução para esse impasse exige ponderação entre os princípios da continuidade e da eficiência, além do respeito ao contraditório e à ampla defesa, quando for o caso.

Em suma, o princípio da continuidade do serviço público deve ser compreendido como um instrumento de efetivação dos direitos sociais e de garantia do mínimo existencial. A sua aplicação impõe ao Estado e aos seus delegatários o dever de adotar uma postura comprometida com a proteção dos direitos do cidadão, assegurando que a prestação dos serviços essenciais não seja arbitrariamente interrompida, especialmente em contextos de vulnerabilidade social.

Nesse contexto, a aplicação prática do princípio da continuidade deve ser compreendida como uma diretriz de justiça social, voltada à promoção da equidade no acesso aos bens públicos indispensáveis à dignidade da pessoa humana. A prestação de serviços essenciais deve ser vista não apenas como uma função técnica da Administração, mas como uma política pública voltada à redução das desigualdades estruturais. A interrupção da prestação nesses casos, ainda que fundamentada em dispositivos legais, pode representar verdadeiro retrocesso social quando atinge famílias em situação de hipossuficiência, para as quais a ausência de fornecimento de água ou energia implica na vulneração direta do núcleo mínimo dos direitos fundamentais.

Essa perspectiva reforça a necessidade de uma atuação pública sensível às particularidades sociais e econômicas dos usuários dos serviços. A análise da continuidade deve considerar o papel do Estado como garantidor de direitos e não apenas como gestor contratual. O simples inadimplemento, quando desvinculado de condutas dolosas ou abusivas, não pode servir de justificativa para medidas drásticas e desproporcionais, sobretudo quando envolver grupos historicamente marginalizados. Assim, o princípio da continuidade assume, também, uma

dimensão ética e humanitária, sendo incompatível com práticas que reforcem a exclusão social em nome de uma suposta eficiência técnica.

A compreensão contemporânea do princípio da continuidade do serviço público é fruto de uma construção evolutiva do Direito Administrativo, que passou a incorporar valores constitucionais ligados à proteção da pessoa humana e ao compromisso social do Estado. Em sua origem, o princípio era associado à ideia de estabilidade na execução das funções estatais, ainda sob uma ótica patrimonialista. Com o advento do Estado Social e a constitucionalização dos direitos sociais, a continuidade deixou de ser apenas uma exigência de regularidade administrativa e passou a desempenhar um papel normativo na preservação do mínimo existencial, como condição indispensável à efetivação de direitos como saúde, moradia, alimentação e educação.

Esse processo de ressignificação também se manifesta na aproximação entre o princípio da continuidade e o princípio da solidariedade, que perpassa o ordenamento jurídico brasileiro de forma transversal. A prestação ininterrupta de serviços essenciais não representa apenas um dever do Estado, mas uma expressão de responsabilidade coletiva voltada à proteção de grupos vulneráveis. Em contextos de profunda desigualdade, a interrupção de serviços básicos atinge desproporcionalmente os mais pobres, ampliando ciclos de exclusão social. Assim, a continuidade deve ser compreendida como uma diretriz interpretativa que orienta tanto o legislador quanto o administrador na adoção de políticas públicas inclusivas e sustentáveis.

Vale ressaltar, ainda, que a jurisprudência nacional tem incorporado de forma crescente o entendimento de que o princípio da continuidade deve ser interpretado à luz do chamado “mínimo existencial”. Essa construção doutrinária, originada no Direito Constitucional, estabelece que determinadas prestações estatais não podem ser negadas sob pena de violação à própria essência dos direitos fundamentais. A proteção ao mínimo existencial exige do Estado a manutenção de serviços essenciais independentemente da contraprestação financeira imediata, especialmente quando a ausência do serviço compromete a dignidade humana.

Essa leitura amplia a compreensão do princípio da continuidade e exige da Administração – direta ou indireta – uma atuação responsável, comprometida não apenas com a legalidade formal, mas também com a justiça material. O equilíbrio entre a preservação do interesse público e a tutela dos direitos fundamentais exige, portanto, uma atuação sensível, sobretudo em tempos de agravamento das desigualdades sociais.

A efetividade do princípio da continuidade também pressupõe a confiança legítima do usuário na estabilidade das relações com o poder público. Essa confiança decorre da expectativa de que a Administração ou seus delegatários atuarão com previsibilidade e respeito aos direitos

fundamentais, especialmente no tocante à prestação ininterrupta de serviços essenciais. Como destaca Di Pietro<sup>5</sup>, essa confiança reforça a legitimidade da atuação estatal, que deve evitar decisões arbitrárias ou desproporcionais, mesmo diante do inadimplemento. A proteção da confiança do cidadão, nesse contexto, é expressão do próprio princípio da segurança jurídica, que sustenta a atuação administrativa no Estado Democrático de Direito.

No próximo capítulo, será analisado o enfrentamento jurídico da interrupção do serviço público em razão do inadimplemento do usuário, buscando identificar os limites e possibilidades dessa medida à luz do princípio ora examinado.

## *2. A interrupção do fornecimento de energia elétrica por inadimplência: análise de casos julgados pelo STJ*

A tensão entre o princípio da continuidade do serviço público e a possibilidade de interrupção do fornecimento de energia elétrica por inadimplemento do usuário tem gerado significativas discussões no âmbito jurídico. Trata-se de um ponto nodal que demanda a ponderação entre a proteção aos direitos fundamentais e a viabilidade econômica da prestação dos serviços públicos essenciais.

O fornecimento de energia elétrica é classificado pela legislação como serviço público essencial. A Lei nº 7.783/1989, em seu artigo 10, inciso I, expressamente reconhece tal natureza ao prever que a energia elétrica é indispensável à sobrevivência da população.

Ademais, o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), em seu artigo 22, impõe aos prestadores de serviço público o dever de fornecê-los de forma adequada, eficiente, segura e, especialmente, contínua.

Contudo, o inadimplemento do usuário configura situação que desafia o caráter contínuo da prestação, fazendo emergir o debate sobre os limites da atuação da concessionária e o dever do usuário. Essa tensão foi objeto de análise no julgamento do Recurso Especial nº 1.412.433/PR, julgado pela Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ). No referido caso, discutia-se a legalidade da interrupção do fornecimento de energia elétrica em virtude do não pagamento de faturas anteriores, ainda que vencidas há longo tempo.

O acórdão, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, entendeu que é legítima a interrupção do fornecimento de energia elétrica quando caracterizada a inadimplência do

---

<sup>5</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2024. p. 129.

consumidor, desde que respeitados os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e o devido processo legal, especialmente com a prévia notificação do usuário.

Segundo a ementa:

Na hipótese de débito estrito de recuperação de consumo efetivo por fraude no aparelho medidor atribuída ao consumidor, desde que apurado em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, é possível o corte administrativo do fornecimento do serviço de energia elétrica, mediante prévio aviso ao consumidor, pelo inadimplemento do consumo recuperado correspondente ao período de 90 (noventa) dias anteriores à constatação da fraude, contanto que executado o corte em até 90 (noventa) dias após o vencimento do débito, sem prejuízo do direito de a concessionária utilizar os meios judiciais ordinários de cobrança da dívida, inclusive antecedente aos mencionados 90 (noventa) dias de retroação.

O reconhecimento da possibilidade de corte de energia elétrica deve ter limite temporal de apuração retroativa, pois incumbe às concessionárias o dever não só de fornecer o serviço, mas também de fiscalizar adequada e periodicamente o sistema de controle de consumo.

Por conseguinte, e à luz do princípio da razoabilidade, a suspensão administrativa do fornecimento do serviço – como instrumento de coação extrajudicial ao pagamento de parcelas pretéritas relativas à recuperação de consumo por fraude do medidor atribuível ao consumidor – deve ser possibilitada quando não forem pagos débitos relativos aos últimos 90 (noventa) dias da apuração da fraude, sem prejuízo do uso das vias judiciais ordinárias de cobrança.

(STJ, REsp 1.412.433/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 16/12/2014).

Esse posicionamento jurisprudencial encontra respaldo no artigo 6º, § 3º, inciso II, da Lei nº 8.987/1995, que admite a suspensão do serviço concedido em caso de inadimplemento do usuário, desde que precedida de notificação. Todavia, o STJ também ressalva que a suspensão não pode ser indiscriminada ou desproporcional, especialmente quando envolver usuários em situação de vulnerabilidade.

Nessa linha, Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>6</sup> adverte que, mesmo nos casos de inadimplência, a interrupção de serviços essenciais deve ser vista com reservas, devendo o Estado ou a concessionária avaliar o impacto social e os direitos fundamentais em jogo. O autor enfatiza que a prestação contínua do serviço público essencial se reveste de natureza constitucional quando relacionada à dignidade da pessoa humana.

A análise da interrupção de serviços também exige a consideração do princípio da vulnerabilidade do consumidor, expressamente reconhecido no artigo 4º, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor. A relação entre usuário e concessionária é marcada por desigualdade técnica e econômica, o que impõe ao Estado e ao Judiciário o dever de mitigar eventuais

---

<sup>6</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2022. p. 121.

desequilíbrios. Como observa Justen Filho<sup>7</sup>, a lógica do serviço público não se compatibiliza com mecanismos automáticos de sanção, sendo necessário avaliar o contexto da inadimplência. Em situações de baixa renda ou ausência de alternativas, o corte do fornecimento pode configurar violação à função social do serviço e à própria dignidade humana.

Complementarmente, Irene Nohara<sup>8</sup> aponta que, embora o inadimplemento possa acarretar a suspensão do serviço, deve-se observar a razoabilidade da medida. Para a autora, o fornecimento de energia elétrica integra o núcleo do mínimo existencial, e sua interrupção, sobretudo em residências, pode implicar violação a direitos sociais, como o direito à moradia e à saúde.

Não se trata de impedir a concessionária de exercer seu direito de cobrança, mas de evitar que a medida se torne instrumento de coação desproporcional. O STJ, em diversos julgados, tem reafirmado que a interrupção do serviço não pode ser automática e indiscriminada. No REsp 1.099.245/SP, o Tribunal reconheceu que é abusiva a suspensão de serviço essencial por dívida antiga que sequer havia sido discutida judicialmente, especialmente quando o consumidor alega irregularidade nos valores cobrados.

Além disso, a atuação do Poder Judiciário tem se mostrado essencial para o controle dos abusos na suspensão de serviços públicos essenciais. Quando a Administração ou o concessionário extrapolam os limites legais e constitucionais, é por meio da intervenção judicial que se assegura a prevalência da dignidade da pessoa humana. As decisões do STJ demonstram uma crescente sensibilidade em equilibrar os direitos do usuário e a sustentabilidade do serviço, especialmente diante de situações em que a inadimplência decorre de fatores alheios à vontade do consumidor, como desemprego ou vulnerabilidade econômica extrema. Esse controle jurisdicional, portanto, reforça o papel das instituições na contenção de medidas arbitrárias e na concretização do mínimo existencial.

Ademais, é preciso destacar a importância da atuação das agências reguladoras, como a ANEEL, na normatização e fiscalização da prestação do serviço de energia elétrica. A Resolução Normativa nº 1000/2021, por exemplo, prevê critérios específicos para a suspensão do fornecimento, exigindo comunicação prévia, prazo de antecedência e preservação de direitos de consumidores em condição especial, como idosos, pessoas com deficiência e usuários de equipamentos de suporte à vida. Esses instrumentos regulatórios complementam o ordenamento

---

<sup>7</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 457.

<sup>8</sup> NOHARA, Irene Patrícia. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2023. p. 203.

jurídico, conferindo maior segurança e previsibilidade às relações entre concessionária e usuário, evitando práticas coercitivas que desrespeitem os direitos fundamentais.

Portanto, o critério temporal dos débitos também se apresenta como relevante. O Tribunal tem se posicionado no sentido de que, quanto mais antiga for a dívida, menor a legitimidade da suspensão, sobretudo se não houve tentativa de cobrança judicial ou administrativa adequada. A cobrança coercitiva mediante corte de energia por débitos pretéritos compromete a boa-fé contratual e pode configurar prática abusiva.

Marçal Justen Filho<sup>9</sup> observa que a suspensão do serviço essencial não deve ser utilizada como mecanismo de cobrança extrajudicial automática, uma vez que o Estado detém outros meios legítimos para a satisfação de seus créditos, como a inscrição em dívida ativa e a execução fiscal. O autor enfatiza que a concessão de serviços públicos deve respeitar os direitos fundamentais do usuário, especialmente no que tange à continuidade dos serviços essenciais.

O ordenamento jurídico, portanto, admite a suspensão do fornecimento de energia elétrica por inadimplência, mas condiciona tal medida ao cumprimento de requisitos formais e substanciais, como notificação prévia, análise da vulnerabilidade do usuário, existência de dívida atual e razoabilidade da interrupção. A atuação da concessionária, nesse contexto, deve ser pautada por critérios técnicos, jurídicos e sociais.

Em síntese, a jurisprudência do STJ tem buscado equilibrar a necessidade de sustentabilidade econômico-financeira do serviço com a proteção ao mínimo existencial do consumidor. A interrupção do fornecimento de energia elétrica, embora juridicamente possível, não pode ser exercida de forma indiscriminada, exigindo do prestador do serviço uma atuação proporcional, razoável e fundamentada.

Além dos parâmetros estabelecidos pela jurisprudência, a doutrina também tem apontado a importância da atuação do Poder Público na regulação de práticas abusivas por parte das concessionárias. Segundo Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo<sup>10</sup>, “a função regulatória do Estado impõe o estabelecimento de limites à atuação do ente privado, ainda que investido na prestação de serviço público, de forma a assegurar que o poder conferido pela concessão não seja utilizado de maneira incompatível com os valores constitucionais”.

Nesse cenário, é papel do poder concedente fiscalizar a atuação das concessionárias, garantindo que a cobrança por inadimplemento não seja feita por meio de cortes automáticos,

---

<sup>9</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 455.

<sup>10</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 32. ed. São Paulo: Método, 2022. p. 490.

mas sim por mecanismos previstos em norma e compatíveis com a proteção dos usuários vulneráveis. O inadimplemento, embora juridicamente relevante, não pode ser tratado de forma absoluta, desconsiderando o contexto socioeconômico da população atendida.

Ademais, a análise da razoabilidade da interrupção deve considerar também o local de consumo e a finalidade do uso. Conforme já reconhecido pelo STJ em decisões posteriores, o fornecimento de energia para hospitais, escolas, abrigos e outros equipamentos públicos de interesse coletivo não pode ser interrompido mesmo diante da inadimplência, sob pena de violação à função social do serviço e ao interesse público primário.

No próximo capítulo, será discutida a colisão entre o princípio da continuidade do serviço público e o princípio da eficiência administrativa, com vistas a identificar critérios para a conciliação desses valores na gestão dos serviços públicos essenciais.

### *3. A interrupção dos serviços públicos essenciais e o conflito entre a dignidade da pessoa humana e eficiência administrativa*

A interrupção dos serviços públicos essenciais por inadimplemento do usuário suscita um intenso debate jurídico, especialmente quando confrontada com dois pilares do Estado Democrático de Direito: a dignidade da pessoa humana e a eficiência administrativa. Este capítulo se propõe a analisar esse embate à luz do ordenamento jurídico brasileiro, da jurisprudência consolidada e da doutrina especializada, visando compreender até que ponto o interesse público justifica a restrição a direitos fundamentais.

A Constituição Federal de 1988 consagrou a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República (art. 1º, III), além de assegurar, no artigo 6º, os direitos sociais, entre os quais se encontram moradia, saúde e educação, todos dependentes, direta ou indiretamente, do fornecimento contínuo de serviços públicos essenciais como água, energia elétrica e saneamento básico. A privação desses serviços pode comprometer o mínimo existencial, conceito que serve de limite material às escolhas administrativas, inclusive quanto à cobrança de créditos públicos.

Nesse contexto, Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>11</sup> destaca que a continuidade do serviço público, especialmente os essenciais, não pode ser rompida sem uma ponderação rigorosa com outros valores constitucionais. Para a autora, ainda que o inadimplemento do usuário configure uma quebra contratual, a sanção por meio da interrupção deve ser excepcional, observando não

---

<sup>11</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2024. p. 128.

apenas a legalidade do ato, mas sua legitimidade social. A mera existência da dívida, portanto, não autoriza, por si só, a suspensão do serviço, quando isso implicar a violação de direitos fundamentais.

Por outro lado, o princípio da eficiência administrativa, previsto no artigo 37 da Constituição, impõe à Administração Pública e aos concessionários a obrigação de gerir os serviços públicos com responsabilidade, economicidade e foco na sustentabilidade financeira. Permitir o fornecimento gratuito e irrestrito de serviços essenciais, mesmo diante da inadimplência reiterada, comprometeria não apenas o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, mas também a universalização e a qualidade dos serviços prestados.

É nesse ponto que surge o conflito: de um lado, a dignidade da pessoa humana como valor supremo do ordenamento jurídico; de outro, a necessidade de manter a viabilidade dos serviços públicos para toda a coletividade. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça tem enfrentado essa colisão com crescente sensibilidade social, admitindo a suspensão do serviço em casos de inadimplemento, mas impondo condições rigorosas.

No julgamento do Recurso Especial nº 1.099.245/SP, o STJ firmou o entendimento de que a interrupção do fornecimento de água por dívida antiga, ainda não discutida judicialmente, configura prática abusiva, especialmente se o débito for questionável ou não houver notificação adequada. O Tribunal enfatizou que a proteção ao mínimo existencial deve prevalecer sempre que a medida representar risco à saúde ou à subsistência da pessoa ou do núcleo familiar. De igual modo, no REsp nº 1.412.433/PR, anteriormente analisado, o STJ reconheceu a licitude da interrupção do serviço, mas condicionou sua validade à prévia notificação, à razoabilidade da dívida e à consideração de eventual situação de vulnerabilidade social do usuário.

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>12</sup> ressalta que a Administração Pública não pode utilizar a interrupção do serviço como forma automática de coerção. Para o autor, a cobrança de créditos públicos deve seguir os meios processuais adequados, como a inscrição em dívida ativa e a execução fiscal, reservando a suspensão do serviço apenas para casos excepcionais, devidamente justificados. A atuação estatal que desconsidera essas garantias viola o princípio da proporcionalidade e compromete a função social do serviço público.

No mesmo sentido, Marçal Justen Filho<sup>13</sup> adverte que a eficiência administrativa não pode ser compreendida apenas sob a ótica da rentabilidade econômica. Para ele, “o desempenho

---

<sup>12</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2022. p. 121.

<sup>13</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023. p. 455.

eficiente não se mede apenas pelo corte de gastos, mas pela entrega efetiva de direitos à população, em especial àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade”. Justen Filho propõe que se estabeleçam critérios objetivos para a suspensão dos serviços essenciais, incluindo a oferta de parcelamento da dívida, a análise da renda familiar e a mediação extrajudicial.

Irene Nohara<sup>14</sup> complementa esse raciocínio ao afirmar que o fornecimento de água e energia elétrica compõe o núcleo do mínimo existencial. Por isso, a sua suspensão exige uma ponderação substancial com os direitos fundamentais envolvidos, especialmente quando o usuário é pessoa hipossuficiente. A autora defende a adoção de instrumentos de justiça distributiva, como a tarifa social e os programas de regularização de débitos, como forma de equilibrar a eficiência administrativa com a dignidade humana.

No plano normativo, a Lei nº 8.987/1995 (Lei das Concessões), ao tratar da continuidade da prestação do serviço público, autoriza, em seu artigo 6º, § 3º, II, a suspensão em caso de inadimplemento do usuário. Todavia, essa previsão deve ser interpretada conforme a Constituição, ou seja, à luz da proteção ao mínimo existencial, da razoabilidade e da proporcionalidade, especialmente quando envolvida a prestação de serviço essencial.

A interpretação literal e isolada da lei pode conduzir a decisões administrativas que contrariam o próprio espírito do ordenamento jurídico. A aplicação dos princípios constitucionais deve, portanto, orientar a atuação dos prestadores de serviço, sejam eles estatais ou privados, impedindo que o corte de serviços essenciais funcione como mecanismo indireto de punição ou exclusão social.

A atuação do Poder Judiciário, nesse cenário de tensão entre eficiência e dignidade, tem se revelado um importante freio à adoção de medidas administrativas desproporcionais. O controle judicial da suspensão de serviços públicos essenciais exige dos magistrados não apenas a análise formal da legalidade, mas também a consideração dos efeitos materiais da medida sobre os direitos fundamentais do usuário. Essa abordagem de caráter substancial tem se fortalecido à luz do neoconstitucionalismo, que exige do julgador uma postura ativa na efetivação dos valores constitucionais, especialmente quando estão em jogo direitos sociais mínimos. Assim, o Judiciário cumpre função integradora, reequilibrando a relação entre cidadão e Estado sempre que a lógica economicista tende a se sobrepor à função social do serviço público.

---

<sup>14</sup> NOHARA, Irene Patrícia. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2023. P. 203.

Nesse contexto, é imprescindível que o Estado, em todas as suas esferas, adote políticas públicas que ofereçam alternativas à simples interrupção do serviço por inadimplemento. Medidas como o cadastro de usuários em situação de vulnerabilidade, a ampliação da tarifa social, campanhas de conscientização sobre regularização de débitos e programas de mediação entre concessionárias e consumidores podem reduzir a judicialização do tema e promover soluções mais humanas e eficientes. Ao incorporar instrumentos de justiça distributiva e de prevenção do conflito, a Administração Pública fortalece sua legitimidade e reafirma o compromisso com a dignidade humana, sem perder de vista a responsabilidade fiscal e a continuidade sustentável do serviço.

Dessa forma, é possível concluir que a interrupção de serviços públicos essenciais por inadimplemento do usuário não é, em si, inconstitucional. Todavia, sua aplicação exige um juízo de ponderação, que leve em consideração a condição socioeconômica do usuário, a essencialidade do serviço e os meios alternativos de cobrança disponíveis à Administração. A dignidade da pessoa humana deve prevalecer sempre que o corte do serviço representar risco real à subsistência do indivíduo.

Em síntese, o conflito entre a dignidade da pessoa humana e a eficiência administrativa, no contexto da interrupção dos serviços públicos essenciais, exige uma abordagem equilibrada, sensível às peculiaridades do caso concreto e fundada nos princípios constitucionais. A atuação estatal ou delegada que ignora essa ponderação viola não apenas a legalidade estrita, mas os fundamentos éticos e sociais que sustentam o Direito Administrativo contemporâneo.

A doutrina contemporânea reconhece que o princípio da continuidade, embora fundamental, não é absoluto e deve ser interpretado em consonância com outros valores constitucionais. Nas palavras de Karina Houat Harb<sup>15</sup> “o princípio da continuidade dos serviços públicos impõe ao Estado ou quem lhe faça as vezes, o dever de permanente oferta de sua prestação”, sendo essa permanência instrumento de efetivação de direitos fundamentais como a vida e a dignidade da pessoa humana. No entanto, a autora admite que “o ordenamento jurídico pátrio previu a possibilidade de sua interrupção por inadimplemento do usuário, desde que previamente notificado, considerado o interesse da coletividade”.

Esse raciocínio reforça a ideia de que a atuação administrativa deve ser calibrada por critérios de proporcionalidade e razoabilidade, especialmente diante de usuários em situação de

---

<sup>15</sup> HARB, Karina Houat. Princípio da continuidade do serviço público e interrupção. In: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella (Org.). *Serviços públicos: estudos em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello*. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 143-161.

vulnerabilidade social. Harb aponta que a prestação contínua não significa impossibilidade de interrupção, mas sim que tal medida deve ser excepcional, motivada e precedida de análise cuidadosa dos impactos sociais

Ademais, conforme pondera a autora, “o dever de continuidade dos serviços públicos representa conceito antitético em relação ao de livre iniciativa presente nas atividades econômicas desenvolvidas no âmbito privado”, razão pela qual, mesmo sem rentabilidade, o Estado ou seu concessionário continua obrigado à oferta do serviço, se assim determinado pelo regime jurídico de direito público. Essa concepção dialoga diretamente com o núcleo do mínimo existencial, cuja violação se dá quando há a privação de serviços essenciais, como o fornecimento de água ou energia elétrica.

A aplicação do princípio da continuidade, nessa perspectiva, não se esgota na literalidade da lei, mas deve ser compreendida como uma diretriz de justiça distributiva, que assegura não apenas a legalidade dos atos administrativos, mas a sua legitimidade social. O papel do Poder Judiciário, nesse ponto, é garantir que medidas administrativas como o corte de serviços essenciais não se tornem instrumentos de exclusão ou opressão, especialmente em face da desigualdade estrutural da sociedade brasileira.

Para além das previsões legais, cabe destacar que a atuação do Estado como regulador deve envolver a criação de mecanismos que promovam justiça social no acesso aos serviços essenciais. A doutrina reconhece que a concessão de serviços públicos não pode se pautar unicamente por critérios econômicos, sob pena de subversão de sua finalidade pública. Como defendem Alexandrino e Paulo<sup>16</sup>, a regulação deve ser exercida de forma a proteger os usuários mais frágeis, impondo limites à atuação das concessionárias, especialmente quanto à suspensão de serviços que afetam diretamente a sobrevivência do cidadão. Nesse sentido, o papel do Estado se amplia: não apenas como prestador ou fiscalizador, mas também como garantidor da função social da infraestrutura pública.

### *Conclusão*

A prestação contínua de serviços públicos essenciais, como energia elétrica e água potável, constitui um dos pilares do Estado Democrático de Direito e instrumento fundamental para a concretização da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial. Ao longo deste trabalho, demonstrou-se que o princípio da continuidade, embora não seja absoluto, impõe à

---

<sup>16</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 32. ed. São Paulo: Método, 2022. p. 492.

Administração Pública e aos seus delegatários a obrigação de manter a oferta regular desses serviços, inclusive diante da inadimplência do usuário.

A análise doutrinária e jurisprudencial revelou que a suspensão de serviços essenciais encontra respaldo legal, sobretudo na Lei nº 8.987/1995, desde que observados critérios rigorosos de legalidade, proporcionalidade, razoabilidade e notificação prévia. O Superior

Tribunal de Justiça, ao julgar casos emblemáticos, tem reconhecido a possibilidade de interrupção, mas condicionando sua validade à aferição das circunstâncias concretas, como a existência de vulnerabilidade social, a atualidade da dívida e a ausência de abusividade na cobrança.

Verificou-se que o conflito entre a dignidade da pessoa humana e a eficiência administrativa exige uma ponderação cuidadosa. A atuação estatal ou privada, ao gerir os serviços públicos essenciais, deve observar não apenas a viabilidade econômica, mas também o impacto social das decisões adotadas, especialmente quando envolvem sanções que atingem diretamente direitos fundamentais.

Assim, conclui-se que a interrupção da prestação de serviços públicos essenciais por inadimplemento do usuário é medida juridicamente possível, mas que deve ser compreendida como exceção e não como regra. A aplicação do princípio da continuidade demanda atuação responsável, sensível à desigualdade social e comprometida com a proteção dos direitos fundamentais. Somente a partir desse equilíbrio é que se alcança uma gestão pública compatível com os valores constitucionais que sustentam o Direito Administrativo contemporâneo.

### *Bibliografia*

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 32. ed. São Paulo: Método, 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 26/04/2025.

BRASIL. Lei nº 7.783, de 28 de junho de 1989. Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 127, n. 122, p. 8633, 29 jun. 1989. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/17783.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17783.htm). Acesso em: 26/04/2025.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 128, n. 176, p. 17765, 12 set. 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm). Acesso em: 28/04/2025.

BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 133, n. 32, p. 1988, 14 fev. 1995. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18987.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987.htm). Acesso em: 28/04/2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

ENCICLOPÉDIA JURÍDICA DA PUCSP. Direito Administrativo e Constitucional. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

HARB, Karina Houat. Princípio da continuidade do serviço público e interrupção. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (Org.). *Serviços públicos: estudos em homenagem a Celso Antônio Bandeira de Mello*. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 143-161.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 49. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

NOHARA, Irene Patrícia. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Brasil). REsp 1.412.433/PR, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 16/12/2014.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Brasil). REsp 1.099.245/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 14/12/2009.