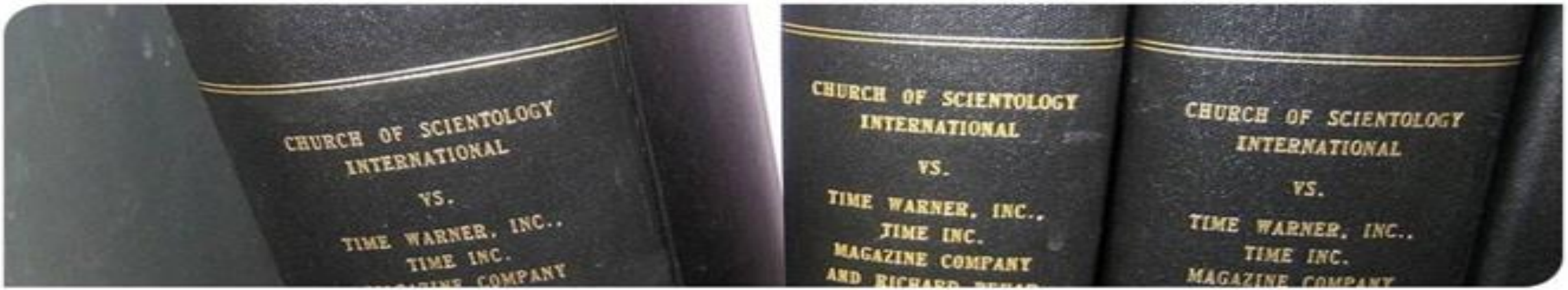
CONCEITO

learncafe

CONCEITO



Inicialmente, devemos destacar que não há que se falar em conceituação unânime dos serviços públicos perante a doutrina administrativa brasileira, isso porque sua noção sofreu diversas alterações no decorrer do tempo e do espaço, ampliando desta forma sua abrangência.

Entretanto, devemos destacar que o Estado, através das Leis, definirá o que será considerado serviço público.

Em âmbito doutrinário, a expressão serviço público pode ter dois sentidos: um Subjetivo e outro Objetivo.

CONCEITO

Subjetivo:

A aplicação em sentido subjetivo ocorre quando se utiliza a expressão como sinônimo de administração pública no próprio sentido formal.

Neste caso, não há menção a determinada atividade específica, mas sim a reunião de órgãos que prestam atividades variadas administrativas.

Esse conceito não será estudado neste módulo.

Objetivo:

Nesse caso refere-se a uma atividade ou a um conjunto de atividades específicas.

Nesse módulo estudaremos "serviços públicos" em sentido objetivo, destacando a atividade realizada.

Neste mesmo sentido, podemos considerar ainda, a título de conceituação a definição de serviço público em sentido amplo e em sentido restrito:

CONCEITO

Sentido Amplo:

As noções iniciais de serviço público nasceram na França, na Escola de Serviços Públicos, chegando a considerar como serviço público todas atividades do Estado;

Segundo este conceito, são considerados serviços públicos toda atividade do estado se objetivar atender os interesses da coletividade, ou seja, interesses públicos.

Sentido Restrito:

Em sentido Restrito, podemos conceituar o serviço público como a prestação das atividades administrativas praticadas pela Administração Pública, excluindo as atividades legislativas e judiciárias;

São os serviços públicos propriamente ditos;

Nesse conceito, podemos considerar como serviços públicos a prestação de energia elétrica, transporte e água;

Para fins de definição de conceito, o doutrinador Hely Lopes Meirelles definiu serviço público de forma bem clara e sucinta como sendo "todo aquele prestado

learncafe

pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado".

Elementos da Definição

São adotados três tipos de elementos para definir serviços públicos, quais sejam: elemento subjetivo, formal e material,

Elemento Subjetivo

Este conceito foca no sujeito responsável tanto pela criação quanto pelo prestador do serviço público em si. Genericamente, podemos destacar a prestação dos serviços públicos, nos termos do art. 175 da Constituição Federal de 1988, a saber:

Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

CONCEITO

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

A Constituição ainda permite a prestação de serviços através da autorização, conforme dispõe o art. 21, XI e XII, *in verbis*:

Art. 21. Compete à União:

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;

CONCEITO

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidro energéticos;

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

Os referidos dispositivos constitucionais demonstram que a titularidade de prestação dos serviços públicos é do Poder Público, entretanto, o mesmo poderá prestar esses serviços direta ou indiretamente através da concessão e/ou permissão. Quando o Estado presta diretamente o serviço, ocorrerá por meio de seus próprios agentes e órgãos da Administração Direta, de forma centralizada.

Quando indiretamente, ocorrerá de forma descentralizada, por meio de outorga ou delegação. A outorga ocorre quando entidades da Administração Indireta presta o serviço.

learncafe

CONCEITO

A delegação ocorre quando for prestado por empresas concessionárias, permissionárias e ainda autorizatárias. Nesse sentido, são características principais dos serviços públicos outorgados e delegados:

a) Serviço Público outorgado:

É realizado por entidade vinculada à Administração Indireta, tanto de origem pública quanto privada;

O Estado vincula determinado serviço as ditas entidades através de lei especial;

Ela se dá através de lei especial;

Presumida como definitiva;

Se outorgado, não sairá da Administração Pública, sendo apenas transferida sua titularidade e prestação/execução.

b) Serviço Público Delegado:

É realizado por empresas concessionárias, permissionárias e ainda autorizatárias não integrantes da Administração Direta e nem da Indireta;

A Administração Pública transferirá a prestação do serviço público para estas empresas;

learncafe

CONCEITO

A transferência se dá através de contrato administrativo ou ainda de ato administrativo unilateral;

Tem caráter transitório;

A titularidade permanece da Administração Pública, entretanto a prestação/execução é transferida para as empresas.

Elemento Formal

Quando se fala em elemento formal, vinculamos ao regime jurídico que será aplicado ao serviço público, variando de acordo com a natureza do referido serviço (tanto público quanto privado).

Se o serviço for não comercial ou não industrial, o regime jurídico será inteiramente de direito público.

Maria Sylvia Zanella di Pietro afirma que "nesse caso, os agentes são estatutários; os bens são públicos; as decisões apresentam todos os atributos do ato administrativo, em especial a presunção de veracidade e a executoriedade; a responsabilidade é objetiva; os contratos regem-se pelo direito administrativo. Evidentemente, isso não exclui a possibilidade de

CONCEITO

utilização de institutos de direito privado, em determinadas circunstâncias previstas em lei, especialmente em matéria de contratos como os de locação, comodato, enfiteuse, compra e venda".

Se os serviços forem comerciais e industriais, o regime jurídico será de direito privado, tanto civil quanto comercial, derrogado ainda, por normas de direito público.

Significa dizer que o regime jurídico será considerado híbrido, ou seja, ora por direito público ora por direito privado, dependendo do que a legislação dispuser em cada caso.

Elemento Material

O elemento material vincula-se a natureza da atividade administrativa realizada. É prestada sobre a égide do Direito Público e possui objetivo principal de prestação de serviço de interesse público, ou seja, visa atender as necessidades públicas e gerais.

PRINCÍPIOS

learncafe

PRINCÍPIOS

Foto Site Google

Existem princípios que se aplicam ao serviço público, sendo próprios deles, quais sejam: da continuidade do serviço, da mutabilidade do regime jurídico e o da igualdade dos usuários.

Esses princípios serão estudados a seguir:

Principio da Continuidade do Serviço

Este princípio afirma que o serviço público deve ser contínuo, ou seja, não pode ser interrompido ou parar. O mesmo incide principalmente nos contratos administrativos e ainda no que se refere ao efetivo exercício da função pública.

PRINCÍPIOS

José dos Santos Carvalho Filho afirma que "esse princípio indica que os serviços públicos não devem sofrer interrupção, ou seja, sua prestação deve ser contínua para evitar que a paralisação provoque, como às vezes ocorre, colapso nas múltiplas atividades particulares. A continuidade deve estimular o Estado ao aperfeiçoamento e à extensão do serviço, recorrendo, quando necessário, às modernas tecnologias, adequadas à adaptação da atividade às novas exigências sociais".

Nesse sentido, está previsto no art. 6º, § 1º da Lei nº 8.987/1995 (dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos):

Art. 6º § 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

O §3º do mesmo dispositivo legal ainda aborda quais situações não são caracterizadas como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, a saber:

I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações;

II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

PRINCÍPIOS

Percebemos desta forma que o princípio da continuidade do serviço se aplica tanto na prestação de serviços público ofertados e executados diretamente pelo Estado, quanto ainda nos casos de concessão e/ou permissão.

Principio da Mutabilidade do Regime Jurídico (ou Princípio da Flexibilidade dos Meios aos Fins)

O princípio da mutabilidade do regime jurídico consiste na possibilidade de modificação do regime jurídico de determinado serviço público em decorrência das exigências variáveis do interesse público e das novas técnicas apresentadas no ordenamento jurídico. Baseando-se nisso, podemos dizer que não há que se falar em direto adquirido em relação a manutenção de qualquer regime jurídico.

Princípio da Igualdade dos Usuários

O princípio da igualdade dos usuários consiste na satisfação das condições legais ante aos usuários do serviço público sem nenhuma distinção pessoal, ou seja, que todos tenham as mesmas condições jurídicas e técnicas ante a Administração Pública.

Este princípio tem ligação com o princípio da isonomia e da impessoalidade apresentado no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

learncafe

CLASSIFICAÇÃO

learncafe

CLASSIFICAÇÃO

Foto Site Google

A classificação dos serviços públicos se dará da forma apresentada a seguir:

Serviços Públicos Próprios e Impróprios

a) Próprios: O Estado deverá atender as necessidades da coletividade;

O Estado neste caso assumirá o serviço e os prestará diretamente;

A prestação direta se dará por meio dos seus órgãos e agentes públicos;

O Estado também o prestará de maneira indireta;

A prestação indireta se dará através das entidades da Administração Indireta ou ainda pelos permissionários, concessionários ou autorizatários;

CLASSIFICAÇÃO

b) impróprios: O Estado também deverá atender as necessidades da coletividade;

- Entretanto, neste caso, a prestação não será assumida e nem realizada pelo Estado;
- O Estado apenas autorizará, regulamentará e fiscalizará os serviços;
- Correspondem as atividades privadas;
- Muitos doutrinadores consideram que a denominação de serviço público neste caso é incorreta;
- São exercidos por particulares, entretanto, por atender a coletividade depende de prévia autorização do Poder Público;

A doutrina ainda considera os serviços público impróprios como serviços públicos autorizados.

Quanto ao Objeto

Em relação ao objeto podemos subdividir em: Serviços Públicos administrativos, comerciais ou industriais e sociais.

CLASSIFICAÇÃO

a) Serviços Públicos Administrativos: Relaciona-se com as necessidades internas da Administração ou ainda base para preparação de outros serviços públicos, como é o caso da imprensa oficial.

b) Serviços Públicos comerciais ou industriais: Relaciona-se a prestação de serviços públicos com ênfase na ordem econômica. Os mesmos são remunerados através de tarifa ou ainda preço público. Ex: Telecomunicações ou ainda energia elétrico.

c) Serviços Públicos sociais: Estes serviços são de atuação essencial do Estado para prestação de serviços que atendam aos interesses coletivos e sociais, mas que convivem com participação da iniciativa privada. Estes serviços estão inseridos na Constituição Federal no título "Da Ordem Social".

Serviços Uti *Singuli* e *Uti Universi*

Os serviços *uti singuli* também são chamados de serviços individuais e são aqueles em que verifica-se o recebimento por parte do administrado de maneira individual, como é o caso de serviços de energia, telecomunicações, entre outros.

CLASSIFICAÇÃO

Já os serviços *uti universi*, também conhecidos como gerais, são aqueles prestados sem determinação de usuários, atendendo a coletividade de maneira ampla e geral. Ex: serviço de limpeza urbana. Ressalta-se que estes serviços não podem ser mensurados e nem cobrados mediante taxa e são ainda considerados indivisíveis.

Serviços Públicos e Serviços de Utilidade Pública

Esta classificação baseia-se no entendimento do ilustre doutrinador Hely Lopes Meirelles.

Os serviços públicos são aqueles prestados diretamente pela Administração Pública à comunidade em geral. Estes serviços são considerados essenciais, privativos e inerentes do Poder Público, ou seja, somente ele poderá prestá-lo, sem caber delegação a outrem. Ex: Serviços vinculados a defesa nacional ou ainda voltados a saúde pública.

Já os serviços de utilidade pública, permite que a Administração Pública analise e avalie a sua conveniência, podendo prestar tais serviços de maneira direta ou ainda delegar a terceiros.

CLASSIFICAÇÃO

A execução desses serviços será por meio de terceiros sob sua conta e risco, sendo entretanto, regulamentados e fiscalizados pelo Poder Público. Esses serviços serão remunerados pelos próprios usuários, ex: Transporte coletivo, energia elétrica, entre outros.

Segundo o referido doutrinador, "No primeiro caso *(serviço público), o* serviço visa a satisfazer necessidades gerais e essenciais da sociedade, para que ela possa subsistir e desenvolver-se como tal; na segunda hipótese *(serviço de utilidade pública), o* serviço objetiva *facilitar a vida do indivíduo na coletividade,* pondo à sua disposição utilidades que lhe proporcionarão mais conforto e bem-estar".

Serviços Públicos Exclusivos e Não Exclusivos

Como o próprio nome já diz, os serviços públicos exclusivos somente poderão ser prestados pelo Estado, tanto diretamente quanto indiretamente.

São exemplos de serviços públicos prestados exclusivamente pelo Estado, os presentes dos dispositivos constitucionais abaixo transcritos:

Art. 21. Compete à União:

CLASSIFICAÇÃO

X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidro energéticos;

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

CLASSIFICAÇÃO

Foto Site Google

Os serviços públicos não exclusivos são aqueles que podem ser prestados por particular. Entretanto, nesse caso, o Estado atuará supervisionando, coordenando, autorizando e regulamentando a execução de tais serviços.

São exemplos apresentados pela constituição:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.