

# **Direito Administrativo**

# **Alexandre Prado**

# SERVIÇOS PÚBLICOS

# Conceito de Serviços Públicos

- FONTES DO DIREITO ADMINISTRATIVO:

- IMEDIATA

- Lei no sentido amplo

- MEDIATA

- Doutrina
    - Jurisprudência
    - Costumes

Existem duas correntes internacionais que conceituam serviços públicos, são elas:

**Corrente Formalista** - entende como serviço público todo aquele prestado pelo Estado, independentemente de sua natureza, afirmando não ser possível retirar um núcleo essencial nos serviços prestados.

**Corrente Essencialista** – afirma ser serviço público somente aquele prestado com características de essencialidade e necessidade para a sobrevivência da sociedade, portanto sujeita-se ao regime jurídico próprio dos serviços públicos.

## **Serviços Públicos – Art. 175, CF/88**

**d**

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

**Parágrafo único.** A lei disporá sobre:

- 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.

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

**§3º** A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

A regulamentação e o controle dos serviços públicos caberão sempre à Administração Pública.

Mesmo que tais serviços sejam terceirizados, ou seja, delegados a terceiros, não retira do Estado seu poder de regulamentá-los e controlá-los, pois este poder é indeclinável.

Pois se o serviço se mostrar defeituoso, inapto, deficiente ou em desacordo com as obrigações que foram impostas pela Administração Pública, pode o Estado intervir para regularizar o funcionamento ou retirar-lhe a prestação.

**REGULAMENTAÇÃO**



**REGULAÇÃO**

Lei 8.987/95.

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestaçāo de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

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

**Art. 6º, da Lei nº 8.987/95** - Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

**§2º** A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

**§3º** Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

- I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,
- II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

## PRINCÍPIOS DO SERVIÇO PÚBLICO ADEQUADO

- **Continuidade ou Permanência** : não interrupção na prestação dos serviços.
- **Eficiência**: na prestação dos serviços.
- **Segurança**: dos serviços prestados.
- **Atualidade**: modernidade dos serviços prestados.
- **Regularidade**: na prestação dos serviços.
- **Generalidade**: os serviços devem atender a todos, à coletividade em geral.
- **Modicidade**: cobrar dos usuários tarifas módicas razoáveis.
- **Cortesia**: do agente público, no trato com o cidadão.

## SERVIÇOS PÚBLICOS - PRINCÍPIOS

**Modicidade:** os serviços públicos devem ser prestados a **preços módicos e razoáveis**. Sua fixação deverá considerar a **capacidade econômica do usuário** e as exigências do mercado, de maneira a evitar que o usuário deixe de utilizá-lo em razão de ausência de condições financeiras, sendo, por esta razão, excluído do universo de beneficiários do serviço público.

Na doutrina de José dos Santos Carvalho Filho), consta o princípio da modicidade como sendo aquele em que os serviços devem ser remunerados a preços módicos, devendo o poder público avaliar o poder aquisitivo do usuário para que, em virtude de dificuldades financeiras, não possa deixar de ser beneficiário do serviço.

**Continuidade:** o serviço público, em regra, deve ser prestado ao usuário de maneira ininterrupta, não podendo ser interrompido, a não ser em situações excepcionais.

**Cortesia:** o destinatário do serviço público deve ser tratado com cortesia e urbanidade. Frise-se que o serviço prestado é decorrente de um dever do Poder Público, ou de quem lhe faça as vezes, devidamente pago ,de forma direta ou indireta pelo usuário/contribuinte, que tem o direito ao serviço

## SERVIÇOS PÚBLICOS - PRINCÍPIOS

Além dos princípios mencionados na Lei nº 8.987/1995, Maria Sylvia Zanella Di Pietro entende que há determinados princípios que são inerentes ao regime jurídico dos serviços públicos. São eles:

**1) Princípio da igualdade dos usuários** perante o serviço público: não deve haver distinção de caráter pessoal para a prestação do serviço.

**ATENÇÃO!** Art. 13, da Lei nº 8.987/95 - As tarifas poderão ser diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuários. Exemplo: isenção de tarifa para idosos

**2) O princípio da mutabilidade do regime jurídico ou da flexibilidade dos meios aos fins:** autoriza mudanças no regime de execução do serviço afim de adaptar ao interesse público. Exemplo: não há direito adquirido no que tange o regime jurídico, contratos podem sofrer alteração ou rescindidos unilateralmente afim de atender o interesse público.

**3) O princípio da continuidade do serviço público:** o serviço público essencial não pode parar visando não prejudicar o atendimento à população, especialmente com relação aos contratos administrativos e ao exercício da função pública.

**Ademais, segundo a doutrina e jurisprudência o serviço público essencial não pode sofrer suspensão por falta de pagamento. O concessionário deve cobrar os valores judicialmente sem a interrupção do serviço.**

## SERVIÇOS PÚBLICOS - PRINCÍPIOS

**Controle** – deve haver um controle rígido e eficaz sobre a correta prestação dos serviços públicos.

**Publicidade** -> trazer ao conhecimento público e geral dos administrados a forma como o serviço foi prestado, os gastos e a disponibilidade de atendimento.

**Generalidade**: também conhecido como *princípio da impessoalidade ou universalidade*. De acordo com este princípio todos os usuários que satisfaçam as condições legais fazem jus à prestação do serviço, sem qualquer discriminação, privilégio, ou abusos de qualquer ordem. O serviço público deve ser estendido ao maior número possível de interessados, sendo que todos devem ser tratados de forma isonômica.

**Eficiência**: deve o Estado prestar seus serviços com a maior eficiência possível. A eficiência reclama que o Poder Público se atualize com os novos processos tecnológicos, de modo que a execução seja mais proveitosa com o menos dispêndio.

Para **Celso Antonio Bandeira de Mello** os serviços públicos orientam-se pelos seguintes princípios:

- a. **Continuidade** – os serviços não devem ser suspensos ou interrompidos afetando o direito dos usuários.
- b. **Impessoalidade** – não pode haver discriminação entre os usuários.
- c. **Universalidade** – os serviços devem estar disponíveis a todos.
- d. **Modicidade das tarifas** – as tarifas devem ser cobradas em valores que facilitem o acesso ao serviço postos à disposição do usuário.
- e. **Obrigatoriedade do Estado de prestar o serviço público** – é um encargo inescusável que deve ser prestado pelo Poder Público de forma direta ou indireta. A Administração Pública responderá pelo dano causado em decorrência de sua omissão.
- f. **Supremacia do interesse público** – os serviços devem atender as necessidades da coletividade.

- g. Transparência** - trazer ao conhecimento público e geral dos administrados a forma como o serviço foi prestado, os gastos e a disponibilidade de atendimento.
- h. Motivação** - o Estado tem que fundamentar as decisões referentes aos serviços públicos.
- i. Adaptabilidade** – o Estado dever adequar os serviços públicos à modernização e atualização das necessidades dos administrados.
- j. Controle** – deve haver um controle rígido e eficaz sobre a correta prestação dos serviços públicos.

## COMPETÊNCIA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

- **União** – artigo 21, incisos X ao XII, da Constituição Federal de 1988;
- **Estados** – artigo 25, parágrafos 1º e 2º, da Constituição Federal de 1988; serviços residuais (notadamente o gás canalizado).
- **Distrito Federal** – artigo 32, parágrafo 1º, da Constituição Federal de 1988; abrange os serviços estaduais e municipais.
- **Municípios** – artigo 30, inciso V, da Constituição Federal de 1988; serviços de interesse local com prioridade para o transporte coletivo.

**Descentralização por Outorga:** Ocorre descentralização administrativa, quando uma entidade da Administração Direta (União, Estado, DF ou Município) cria uma Entidade da Administração Indireta (Autarquia, Fundação Pública, Empresa Pública ou Sociedade de Economia Mista) para o desempenho de algumas de suas funções. A titularidade do serviço público é repassada para essa nova entidade através da lei instituidora.

**Descentralização por Delegação:** Ocorre quando a Administração Pública transfere a **execução do serviço ou atividade**, mediante concessão, permissão ou autorização. É realizada por ato ou contrato administrativo permanecendo a titularidade com o Poder Público que, se necessário, poderá retomar a execução.

**Concessão** é a delegação de prestação de serviço público, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para o seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado. "É uma delegação contratual da execução de serviços públicos" (Meirelles, p. 385).

**Permissão** é a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para o seu desempenho, por sua conta e risco. É formalizada mediante contrato de adesão (art. 2, IV e art. 40 da Lei 8987).

**Autorização** ocorre quando o Poder Público consente na execução de serviços públicos, por particular, para atender a interesses coletivos instáveis ou emergência transitória, por ato unilateral, precário e discricionário. (Meirelles, p.406)

# FORMAS DE DELEGAÇÃO

MODALIDADES/ CARACTERÍSTICAS	AUTORIZAÇÃO	PERMISSÃO	CONCESSÃO
LICITAÇÃO	NÃO, POIS O PRÓPRIO PARTICULAR BUSCA AUTORIZAÇÃO PARA PRESTAR O SERVIÇO	SIM QUALQUER MODALIDADE	SIM MODALIDADE CONCORRÊNCIA
FORMA	ATO PRECÁRIO E DISCRICIONÁRIO	CONTRATO DE ADESÃO PRECÁRIO E REVOGÁVEL PELA ADMINISTRAÇÃO	CONTRATO
DELEGATÁRIO	PESSOA FÍSICA OU PESSOA JURÍDICA	PESSOA FÍSICA OU PESSOA JURÍDICA	PESSOA JURÍDICA OU CONSÓRCIO DE EMPRESAS

### **Serviço Público Originário (INDELEGÁVEIS)**

São os que a Administração presta diretamente à comunidade. São serviços essenciais e necessários para a sobrevivência do bem comum da sociedade. Exemplo: Serviços de polícia, saúde pública, defesa nacional...

### **Serviços de Utilidade Pública/Derivado (DELEGÁVEIS)**

São aqueles prestados diretamente pela Administração ou através das concessionárias ou permissionárias de serviços públicos. São serviços em que há conveniência administrativa, porém não há essencialidade, nem necessidade. Por isso, ou os presta diretamente à sociedade ou os delega para que sejam prestados por terceiros (concessionários e permissionários, por exemplo). São exemplos: transporte coletivo, energia elétrica e telefonia. São considerados serviços pró-CIDADÃO, por propiciarem facilidades diretamente aos cidadãos

### **Serviços Próprios**

São aqueles próprios da Administração e que se relacionam intimamente com as atribuições do Poder Público. Podem ser prestados diretamente pelo Estado ou indiretamente (delegados) por meios de concessionários ou permissionários.

### **Serviços Impróprios do Estado**

São os demais serviços que não são essenciais, mas satisfazem interesses comuns de seus membros. Não são assumidos pelo Estado, nem direta, nem indiretamente, mas por ele autorizados, ou seja, delegados por autorização, regulamentados e fiscalizados. Exemplo: Rua com segurança privada.

### **Serviços uti universi ou Gerais**

São os que a administração presta para atender à coletividade. A Administração presta com recursos próprios a coletividade, mas usufruídos indiretamente pelos indivíduos. São mantidos através de impostos. Exemplo: Iluminação Pública

### **Serviços uti singuli ou Individuais**

São os que apresentam usuários determinados. A sua utilização é mensurável, portanto pode-se medir o quanto cada destinatário usufruiu. Tem por finalidade a satisfação individual e direta das necessidades do cidadão. São mantidos através de taxas ou tarifas. Exemplo: Serviço de telefone.

## SERVIÇOS PÚBLICOS - CLASSIFICAÇÕES

**Gerais** (prestados à coletividade, pagamento obrigatório)

Ex: saúde, iluminação pública  **IMPOSTOS**

**Individuais** (prestados a cada pessoa individualmente)

- **Obrigatórios** (sem opção)

Ex: coleta domiciliar de lixo  **TAXA**

- **Facultativo** (pode querer ou não)

Ex: gás, telefone  **TARIFA**

.

## Serviços Públicos - Concessão

O concessionário pode se remunerar diretamente pelas tarifas cobradas dos usuário, bem como a manutenção do equilíbrio econômico do contrato. O contrato é sempre ajustado visando manter a rentabilidade inicial.

- **Reversão/ Termo contratual** - término do prazo contratual;
- **Encampação/ Resgate** – retomada do serviço pelo poder concedente em razão de interesse público, por meio de lei autorizativa específica e com o prévio pagamento de indenização para o concessionário;
- **Caducidade** – é a extinção em razão de inadimplência do concessionário com a devida ressalva aos casos de força maior e caso fortuito.;
- **Rescisão** – ocorre por ação judicial em razão de inadimplência do concedente;
- **Anulação** - irregularidades no contrato ainda que no período da licitação
- **Falência/Extinção da empresa ou falecimento/incapacidade** do titular em caso de empresa individual (vide artigos 35 ao 39 da Lei nº 8.987/95)

**OBS! Com o fim da concessão retornam para o poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário.**

**Art. 35, §1º** - Extinta a concessão, **retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário** conforme previsto no edital e estabelecido no contrato.

**Art. 38 §4º** - Instaurado o processo administrativo e comprovada a inadimplência, a caducidade será declarada por decreto do poder concedente, ***independentemente de indenização prévia***, calculada no decurso do processo.

**Art. 38, §5º** - A indenização de que trata o parágrafo anterior, **será devida na forma do art. 36 desta Lei e do contrato**, descontado o valor das multas contratuais e dos danos causados pela concessionária