

Serviços Públicos

*Conceito, classificação, regulamentação e controle; forma, meios e requisitos;
delegação: concessão, permissão, autorização.*

Georges Humbert

Conceito e fundamentos

Serviço público é uma utilidade ou comodidade material fruível singularmente, mas que satisfaz necessidades coletivas que o Estado assume como tarefa sua, podendo prestar de forma direta ou indireta, seguindo regime jurídico de direito público total ou parcial.

Segundo Hely Lopes Meirelles “serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniência do Estado”. São exemplos de serviços públicos: o ensino público, o de polícia, o de saúde pública, o de transporte coletivo, o de telecomunicações, etc

Previsto no art. 175 da Constituição Federal, Lei 8987/95

Titularidade

- a titularidade está sempre nas mãos da Administração
- Formas de prestação:
- A) direta ou centralizada – quando estiver sendo prestado pela Administração direta do Estado;
- B) indireta ou descentralizada – ocorre quando não estiver sendo prestada pela Administração direta do Estado, esta o transferiu, descentralizou a sua prestação para a Administração indireta ou terceiros fora da Administração
- Modalidades de descentralização:
- a) outorga – quando ocorre a transferência descentralizada internamente (administração indireta) da titularidade e da execução do serviço público
- b) delegação – quando transfere para terceiros (concessionárias e permissionárias) só a execução.
- Diferença de desconcentração: DESCENTRALIZAR é tirar do centro e transferir um serviço da Administração direta para outros, podendo estes estar dentro da administração indireta ou fora da Administração e DESCONCENTRAR – é transferir a prestação de um serviço de um órgão para outro dentro da própria Administração direta.

Uti Universi e Uti singuli

- gerais – uti universi – são os prestados à sociedade em geral, como a defesa do território
- específicos – uti singuli – individualizáveis – são também serviços prestados a todos, mas com possibilidade de identificação dos beneficiados. Podem ser:
 - **compulsórios** – são os serviços que não podem ser recusados pelo destinatário, se remunerados será por taxa. O não pagamento do serviço não autoriza a supressão do mesmo, sendo somente autorizada a cobrança executiva
 - facultativo** – são os serviços que o usuário pode aceitar ou não, como o transporte coletivo, pagos por tarifa.

Classificação

Os serviços públicos, conforme sua essencialidade, finalidade, ou seus destinatários podem ser classificados em:

- **Públicos:** São os essenciais à sobrevivência da comunidade e do próprio Estado. São privativos do Poder Público e não podem ser delegados. Para serem prestados o Estado pode socorrer-se de suas prerrogativas de supremacia e império, impondo-os obrigatoriamente à comunidade, inclusive com medidas compulsórias. Exs.: serviço de polícia, de saúde pública, de segurança.
- **de utilidade pública:** São os que são convenientes à comunidade, mas não essenciais, e o Poder Público pode prestá-los diretamente ou por terceiros (delegados), mediante remuneração. A regulamentação e o controle é do Poder Público. Os riscos são dos prestadores de serviço. Exs.: fornecimento de gás, de energia elétrica, telefone, de transporte coletivo, etc. Estes serviços visam a facilitar a vida do indivíduo na coletividade.

Classificação

- próprios do Estado: São os que relacionam intimamente com as atribuições do Poder Público. Exs.: segurança, política, higiene e saúde públicas, etc. Estes serviços são prestados pelas entidades públicas (União, Estado, Municípios) através de seus órgãos da Administração direta. Neste caso, diz-se que os serviços são centralizados, porque são prestados pelas próprias repartições públicas da Administração direta. Aqui, o Estado é o titular e o prestador do serviço, que é gratuito estes serviços não são delegáveis. ou com baixa remuneração. Exs.: **serviço de polícia, de saúde pública. E**
- impróprios do Estado: São os de utilidade pública, que não afetam substancialmente as necessidades da comunidade, isto é, não são essenciais. A Administração presta-os diretamente ou por entidades descentralizadas (Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, Fundações Governamentais), ou os delega a terceiros por concessão, permissão ou autorização. Normalmente são rentáveis e são prestados sem privilégios, mas sempre sob a regulamentação e controle do Poder Público. Exs.: serviço de transporte coletivo, conservação de estradas, de fornecimento de gás, etc.

Classificação

- Administrativos: São os executados pela Administração para atender às suas necessidades internas. Ex.: datilografia, etc.
- Industriais: São os que produzem renda, uma vez que são prestados mediante remuneração (tarifa). Pode ser prestado diretamente pelo Poder Público ou por suas entidades da Administração indireta ou transferidos a terceiros, mediante concessão ou permissão. Exs.: transporte, telefonia, correios e telégrafos.
- Gerais: São os prestados à coletividade em geral, sem ter um usuário determinado. Exs.: polícia, iluminação pública, conservação de vias públicas, etc. São geralmente mantidos por impostos.
- Individuais: São os que têm usuário determinado. Sua utilização é mensurável. São remunerados por tarifa. Exs.: telefone, água e esgotos, etc.

Princípios, requisitos e direitos dos usuários

- **Princípios do Serviço Público (Requisitos e Direitos do Usuário)**
- **1º) permanência (continuidade do serviço);**
- **2º) generalidade (serviço igual para todos);**
- **3º) eficiência (serviços atualizados);**
- **4º) modicidade (tarifas módicas);**
- **5º) cortesia (bom tratamento para o público);**
- **6º) segurança;**
- **7º) atualidade;**
- **8º) regularidade;**

- *Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao*

Princípios, requisitos e direitos dos usuários

- *Art. 6º 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.*
- *§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.*
- *§ 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. (Lei nº 8.987/95)*

Competências

- A Constituição Federal faz a partição das competências dos serviços públicos. A matéria está prevista nos arts. 21, 25, §§ 1º e 2º, e 30 da Constituição Federal

Da união - CF, art. 21 e incisos)

- Os serviços que competem à União estão discriminados na Constituição Federal. São eles:
- I – manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;
- II – explorar diretamente ou mediante concessão as empresas sob o controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, ou transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidade de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União;
- III – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens e demais serviços de telecomunicações; 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 hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e infra-estrutura aeroportuárias; 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;
- IV – organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;
- V – executar os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteira;
- VI – organizar e manter a polícia federal, a polícia rodoviária e ferroviária federal, a polícia civil, militar e do corpo de bombeiros do Distrito Federal;
- VII – explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados, atendidos os seguintes princípios e condições: a) toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional; b) sob regime de concessão ou permissão, é autorizada a utilização de radioisótopos para a pesquisa e usos medicinais, agrícolas, industriais e atividades análogas;
- VIII – organizar, manter e executar a inspeção do trabalho.

Estados e Municípios

- **Competência dos Estados (CF, art. 25, §§ 1º e 2º)**
- “São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição”. Portanto, são da competência dos Estados a prestação dos serviços que não sejam da União e do Município. Os Estados têm competência residual.
- **Competência dos Municípios (CF, art. 30)**
- Aos Municípios compete a prestação dos serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo.
- Competem-lhe também os serviços de educação pré-escolar e de ensino fundamental (com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado). Competem-lhe ainda os serviços de atendimento à saúde da população (com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado).
- **Art. 30. Compete aos Municípios:**
- *V – organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.*
- *VI – manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;*
- *VII – prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;*

Concessão de serviços públicos: parte geral

- é o contrato através do qual o Estado delega a alguém o exercício de um serviço público e este aceita prestá-lo em nome do Poder Público sob condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Estado, mas por sua conta, risco, remunerando-se pela cobrança de tarifas diretamente dos usuários do serviço e tendo a garantia de um equilíbrio econômico-financeiro.
- A concessão pode ser contratual ou legal. É contratual quando se concede a prestação de serviços públicos aos particulares. É legal quando a concessão é feita a entidades autárquicas e empresas estatais.
- A concessão é *intuitu personae*, isto é, não pode o concessionário transferir o contrato para terceiros.
- A concessão exige: • autorização legislativa; • regulamentação por decreto; • concorrência pública.

Concessão de serviços públicos: noções gerais

- é o contrato através do qual o Estado delega a alguém o exercício de um serviço público e este aceita prestá-lo em nome do Poder Público sob condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Estado, mas por sua conta, risco, remunerando-se pela cobrança de tarifas diretamente dos usuários do serviço e tendo a garantia de um equilíbrio econômico-financeiro.
- A concessão pode ser contratual ou legal. É contratual quando se concede a prestação de serviços públicos aos particulares. É legal quando a concessão é feita a entidades autárquicas e empresas estatais.
- A concessão é *intuitu personae*, isto é, não pode o concessionário transferir o contrato para terceiros.
- A concessão exige: • autorização legislativa; • regulamentação por decreto; • concorrência pública.

Contrato de Concessão de serviços públicos

- O contrato de concessão tem que obedecer à lei, ao regulamento e ao edital. Por este contrato não se transfere a prerrogativa pública (titularidade), mas apenas a execução dos serviços. As condições do contrato podem ser alteradas unilateralmente pelo Poder concedente, que também pode retomar o serviço, mediante indenização (lucros cessantes). Nas relações com o público, o concessionário fica sujeito ao regulamento e ao contrato. Findo o contrato, os direitos e bens vinculados ao serviço retornam ao poder concedente. O Poder Público regulamenta e controla o concessionário. Toda concessão fica submetida a normas de ordem regulamentar, que são a lei do serviço. Estas normas regem sua prestação e podem ser alteradas unilateralmente pelo Poder Público. Fica também submetida a normas de ordem contratual, que fixam as cláusulas econômicas da concessão e só podem ser alteradas pelo acordo das partes. A alteração das tarifas que remuneram os serviços concedidos se faz por decreto.

Contrato de Concessão de serviços públicos

- O contrato de concessão tem que obedecer à lei, ao regulamento e ao edital. Por este contrato não se transfere a prerrogativa pública (titularidade), mas apenas a execução dos serviços. As condições do contrato podem ser alteradas unilateralmente pelo Poder concedente, que também pode retomar o serviço, mediante indenização (lucros cessantes). Nas relações com o público, o concessionário fica sujeito ao regulamento e ao contrato. Findo o contrato, os direitos e bens vinculados ao serviço retornam ao poder concedente. O Poder Público regulamenta e controla o concessionário. Toda concessão fica submetida a normas de ordem regulamentar, que são a lei do serviço. Estas normas regem sua prestação e podem ser alteradas unilateralmente pelo Poder Público. Fica também submetida a normas de ordem contratual, que fixam as cláusulas econômicas da concessão e só podem ser alteradas pelo acordo das partes. A alteração das tarifas que remuneram os serviços concedidos se faz por decreto.

- **O concessionário tem, basicamente, dois direitos:**
- o de que não lhe seja exigido o desempenho de atividade diversa daquela que motivou a concessão;
- o da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro.
- Para que o equilíbrio econômico-financeiro se mantenha, o Estado, cada vez que impuser alterações nas obrigações do concessionário, deverá alterar a sua remuneração, para que não tenha prejuízos.
- **Direito do usuário (ver art. 7º da Lei nº 8.987/95)**
- Os usuários, atendidas as condições relativas à prestação do serviço e dentro das possibilidades normais dele, têm direito ao serviço. O concessionário não lhe poderá negar ou interromper a prestação. Cumpridas pelo usuário as exigências estatuídas, o concessionário está obrigado a oferecer, de modo contínuo e regular, o serviço cuja prestação lhe incumba.

Extinção da concessão

- **Extinção da concessão (Ver art. 35 da Lei nº 8.987/95)** A extinção pode se dar por:
- **advento do termo contratual** – é o retorno do serviço ao poder concedente, pelo término do prazo contratual. Abrange os bens vinculados ao serviço.
- **encampação** – é o retorno do serviço ao poder concedente pela retomada coativa do serviço, antes do término do contrato mediante lei autorizadora. Neste caso, há indenização. A encampação pode ocorrer pela desapropriação dos bens vinculados ao serviço ou pela expropriação das ações.
- **caducidade** – é o desfazimento do contrato por ato unilateral da Administração ou por decisão judicial. Há indenização. Ocorre rescisão por ato unilateral quando há inadimplência.
- **anulação** – é a invalidação do contrato por ilegalidade. Não há indenização. Os efeitos são a partir do início do contrato.

Permissão de serviços públicos

- Permissão de serviço público é o ato unilateral, precário e discricionário, através do qual o Poder Público transfere a alguém o desempenho de um serviço público, proporcionando ao permissionário a possibilidade de cobrança de tarifa aos usuários.
- A permissão pode ser unilateralmente revogada, a qualquer tempo, pela Administração, sem que deva pagar ao permissionário qualquer indenização, exceto se se tratar de permissão condicionada que é aquela em que o Poder Público se autolimita na faculdade discricionária de revogá-la a qualquer tempo, fixando em lei o prazo de sua vigência.
- A permissão condicionada é usada geralmente para transportes coletivos. Neste caso, se revogada ou alterada, dá causas a indenização.
- São características da permissão:• unilateralidade (é ato administrativo e não contrato);• discricionariedade;• precariedade;• *intuitu personae*.
- A revogação da permissão pela Administração pode ser a qualquer momento, sem que o particular se oponha, exceto se for permissão condicionada.
- Os riscos do serviço são por conta do permissionário. O controle do serviço é por conta da Administração, que pode intervir no serviço.
- A permissão não assegura exclusividade ao permissionário, exceto se constar de cláusula expressa.
- Assim como a concessão, a permissão deve ser precedida de licitação para escolha do permissionário.
- Os atos praticados pelos permissionários revestem-se de certa autoridade em virtude da delegação recebida e são passíveis de mandado de segurança.
- A responsabilidade por danos causados a terceiros é do permissionário. Apenas subsidiariamente a Administração pode ser responsabilizada pela culpa na escolha ou na fiscalização do executor dos serviços.

Autorização de serviços públicos

- É o ato administrativo discricionário e precário pelo qual o Poder Público torna possível ao particular a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse, que a lei condiciona à aquiescência prévia da Administração. Exs.: serviço de táxi, serviço de despachante, serviço de segurança particular.
- **Características**
- É ato unilateral da Administração:
- precário;
- discricionário;
- no interesse do particular;
- *intuitu personae*.
- **Cessação**: Pode dar-se a qualquer momento, sem que a Administração tenha que indenizar.
- **Remunera o**: D -se por tarifas.

Autorização de serviços públicos

- É o ato administrativo discricionário e precário pelo qual o Poder Público torna possível ao particular a realização de certa atividade, serviço ou utilização de determinados bens particulares ou públicos, de seu exclusivo ou predominante interesse, que a lei condiciona à aquiescência prévia da Administração. Exs.: serviço de táxi, serviço de despachante, serviço de segurança particular.
- **Características**
- É ato unilateral da Administração:
- precário;
- discricionário;
- no interesse do particular;
- *intuitu personae*.
- **Cessaçã**o: Pode dar-se a qualquer momento, sem que a Administração tenha que indenizar.
- **Remuneraçã**o: Dá-se por tarifas.

Quanto aos serviços públicos, **não** é correto afirmar:

- a) Em caráter excepcional, por motivo de segurança nacional ou relevante interesse coletivo, o Estado pode executar atividades econômicas destinadas, originalmente, à iniciativa privada.
- b) O princípio da mutabilidade do regime de execução do serviço público autoriza a sua alteração sem que disto decorra violação ao direito adquirido dos respectivos usuários.
- c) A atividade econômica que o Estado exerce em caráter de monopólio é considerada serviço público.
- d) O princípio da continuidade do serviço público justifica a imposição de limites ao direito de greve de servidores públicos.
- e) A atividade econômica assumida pelo Estado como serviço público somente pode ser prestada pelo Poder Público, por meio da Administração Direta ou Indireta.

Tratando-se de concessão de serviços públicos, assinale a afirmativa verdadeira quanto à caducidade da concessão.

- a) A caducidade pode ser declarada pelo poder concedente ou por ato judicial.
- b) Declarada a caducidade, o poder concedente responde por obrigações com os empregados da concessionária.
- c) A declaração de caducidade depende de prévia indenização, apurada em processo administrativo.
- d) A caducidade pode ser declarada caso a concessionária seja condenada por sonegação de tributos, em sentença transitada em julgado.
- e) Constatada a inexecução parcial do contrato, impõe-se, como ato vinculado, a declaração de caducidade.