

DIREITO ADMINISTRATIVO

SERVIÇOS PÚBLICOS

I – ELEMENTOS E CONCEITO – No intuito de se delinear o conceito do instituto serviços públicos torna-se mister que se analise os elementos que compõem a sua definição, ou seja, os critérios que hão de serem utilizados para que se possa definir o serviço público. Estes elementos seriam o subjetivo, o material e o formal.

No elemento subjetivo o que se observa é a pessoa jurídica que presta a atividade; no elemento material se considera a atividade que será exercida, ou seja, a atividade que tem por objetivo, obviamente, a consecução dos interesses coletivos; e por sua vez no elemento formal o que se verifica é o regime jurídico a que está submetido à prestação desse serviço.

Com base nos considerações acima expostas, cumpre reproduzir a conceituação elaborada por Maria Sylvia Di Pietro em sua obra “Direito Administrativo” (pág. 84; 8ª Edição) que apregoa no sentido de que serviços públicos seria “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, como objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico ou parcialmente público.”

Diante de tal conceituação podemos apontar especificamente os três elementos destacados.

O elemento subjetivo é o Estado ou seus delegados. O serviço público é aquele prestado pelo Estado seja diretamente (através dos seus próprios órgãos que compõem a denominada Administração Direta, ou as pessoas criadas pelo Estado para atingirem tal finalidade, que constituem a Administração Indireta) ou através de delegação às concessionárias e permissionárias de serviços públicos.

O elemento material levará em consideração a atividade exercida, que será aquela com o objetivo de satisfazer diretamente as necessidades coletivas. Cumpre esclarecer que é a própria lei (em alguns casos a própria Constituição) que aponta quais as atividades de interesse público que seriam atribuídas ao campo de atuação do Estado, ou como expõe a doutrinadora Maria Sylvia Di Pietro, em sua obra acima mencionada (pág. 85) não é “suficiente o objetivo do interesse público para caracterizar o serviço público, pois é necessário que a lei atribua esse objetivo ao Estado.”

É importante apregoar que existem atividades de interesse geral que são exercidas pelos particulares, daí a necessidade de que a própria norma jurídica aponte quais dessas atividades de interesse coletivo seriam outorgadas ao Estado.

Elucida-se que mesmo quando os particulares exercem uma atividade de interesse geral torna-se evidente que não seria esse o seu objetivo principal, pois é despidendo ressaltar que o que move a prestação de uma atividade pelo particular é o seu próprio interesse, cabendo afirmar aqui, seguindo a lição de Rivero,

que no serviço público o interesse geral é a finalidade exclusiva decorrendo. Com base nessa premissa, temos duas conseqüências:

- o serviço público pode ser deficitário, ou seja, funcionar com prejuízo situação que é inaceitável numa empresa privada. Na lição de Maria Sylvania Di Pietro esta seria até mesmo uma de suas razões, qual seja, “satisfazer necessidades coletivas cuja não rentabilidade afasta a empresa privada.”
- a escolha do interesse geral que será atribuída ao Poder Público será discricionária, sendo que tal outorga como acima demonstrado seria feita por lei, levando-se em consideração diversos critérios: seja porque o particular será ineficaz na prestação daquele serviço, seja porque o considere perigoso como nos casos de manutenção de ordem pública.

Por fim no elemento formal, o que se visualiza é o regime jurídico a que se submete o serviço público a ser prestado, sendo que em consonância com o conceito acima elaborado seria de direito público ou parcialmente público (que seria aplicado quando o Estado exercesse atividades comerciais ou industriais).

No caso de ser o regime jurídico de direito público serão os agentes estatutários, os bens públicos, a responsabilidade objetiva, as decisões se revestirão dos atributos de um ato administrativo, e os contratos reger-se-ão pelo direito administrativo.

II – PRINCÍPIOS – Podemos apontar como princípios norteadores da prestação do serviço público, os princípios da continuidade do serviço público, o da mutabilidade do regime jurídico e o da igualdade dos usuários.

Com fulcro no princípio da continuidade do serviço público (o serviço público não pode parar) decorrem diversas conseqüências, principalmente no que tange aos contratos administrativos e ao exercício da função pública.

É em virtude de tal princípio que em regra não se admite a exceção do contrato não cumprido em face da Administração; bem como se admite a encampação no caso de concessão de serviços públicos, que seria a retomada do serviço quando a prestação estiver se demonstrando contrária ao interesse coletivo; a possibilidade de rescisão unilateral; o instituto da substituição no caso de exercício da função pública.

O princípio da mutabilidade se baliza no fato de que o regime jurídico pode sofrer alterações visando adaptá-lo ao interesse público, que se demonstra variável no tempo.

Já pelo princípio da igualdade dos usuários, o administrado satisfazendo as condições legais faz jus à prestação do serviço, sem sofrer qualquer discriminação de caráter pessoal.

III – CLASSIFICAÇÃO – Como critérios de classificação podemos adotar a que se segue: serviços públicos próprios ou impróprios:

- serviços próprios na lição de Hely Lopes Meirelles seriam aqueles que se relacionam intimamente com as atribuições do Poder Público, e conseqüentemente só podem ser prestados por órgãos ou entidades públicas.
- os serviços impróprios, por sua vez, se qualificam como aqueles que não afetam substancialmente as necessidades coletivas, e podem ser prestados tanto por seus órgãos como pela administração indireta (inclusive pelas pessoas de natureza privada) bem como as concessionárias e permissionárias de serviço público.

Quanto ao objeto se classificam em serviços públicos administrativos, comerciais, industriais ou sociais.

- Serviços Administrativos, como apregoa Hely Lopes Meirelles, “são os que a Administração Pública executa para atender às suas necessidades internas ou preparar outros serviços que serão prestados ao público, tais como os da imprensa oficial (...)”
- Serviços público comercial ou industrial, na lição de Maria Sylvia Di Pietro, “é aquele que a Administração Pública executa, direta ou indiretamente, para tender as necessidades coletivas de ordem econômica.”
- Como serviços públicos sociais podemos apontar os destinados ao interesse direto da coletividade, como educação, saúde, etc.