

DC JURÍDICO

CURSO INTENSIVO
Ministério Público e Magistratura

ADMINISTRATIVO

BLOCO 1

Serviços Públicos

Conceito, Escolas e Classificação

@juridico.dc

dcpreparatorio@gmail.com

+55 37 8411-9236

DIREITO ADMINISTRATIVO

Bloco 1 — Serviços Públicos

CONCEITO E ESCOLAS

A definição de um serviço como público **depende do contexto social**, pois considera uma **necessidade coletiva**, não bastando a necessidade de um grupo determinado. **Não há lista taxativa**: deve-se avaliar o momento histórico.

Serviço público é toda atividade de oferecimento de **utilidade ou comodidade material** destinada à satisfação da coletividade em geral, mas **fruível singularmente** pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob regime total ou parcialmente público.

Elemento	Conteúdo
Material	Prestação de utilidades ou comodidades materiais concretas e secundárias à coletividade.
Subjetivo	Prestação pelo Estado ou por seus delegatários, isto é, por quem lhe faça as vezes.
Formal	Atividades definidas em lei, sob o regime de direito público.

Escolas do serviço público

Escola	Critério e conteúdo
Essencialista	Adota o critério material. Serviço público é toda atividade que atende direta e essencialmente à vida em coletividade: basta ser imprescindível à coletividade para ser automática e obrigatoriamente público. Não é aceita no Brasil, pois mesmo os serviços não essenciais e os administrativos, internos à Administração, podem ser classificados como serviços públicos.
Subjetivista ou orgânica	Adota o critério subjetivo. Basta que a atividade seja prestada por entidade da Administração Direta ou Indireta, sendo irrelevante seu conteúdo. Não é aceita no Brasil, pois há pessoas jurídicas de direito privado que não integram a Administração, como os delegatários, e prestam serviço público.
Formalista	Adota simultaneamente o critério formal e o material. Não é possível definir um serviço como público apenas pela atividade em si, pois há atividades essenciais, como a saúde, que, quando prestadas por particulares, não são serviço público: exige-se que a lei ou a Constituição as defina como tal, e que a prestação configure utilidade ou comodidade material. É a escola adotada no Brasil.

DOCTRINA

Embora a escola **subjetivista** não seja adotada, observa **Renério Castro Júnior** que ela influenciou a **Lei 13.460/2017**, cujo art. 2º, II, define serviço público como atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, **exercida por órgão ou entidade da administração pública**.

PRINCÍPIOS DO SERVIÇO PÚBLICO

Todos os princípios que regem a Administração aplicam-se também aos serviços públicos. A enumeração mais utilizada é a do art. 6º da Lei 8.987/1995, que conceitua o **serviço público adequado**.

Art. 6º, Lei 8.987/1995. 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.

1. Continuidade

O serviço público deve ser prestado de forma **ininterrupta**. Como aponta **Rafael Oliveira**, o princípio está umbilicalmente ligado à prestação de serviços públicos, cuja interrupção não se admite diante da necessidade permanente de satisfação de direitos fundamentais. Na lição de **Celso Antônio Bandeira de Mello**, o serviço público é **dever** do Estado, e é dessa obrigatoriedade que decorre o princípio da continuidade.

Hipóteses de interrupção

Art. 6º, § 3º, Lei 8.987/1995. 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; II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

Hipótese	Exigência de aviso prévio
Emergência	Independente de aviso prévio.
Razões técnicas ou de segurança das instalações	Depende de aviso prévio.
Inadimplência do usuário, considerado o interesse coletivo	Depende de aviso prévio.

ATENÇÃO

Em caso de **interrupção programada**, cabe ao fornecedor de serviços essenciais avisar previamente os consumidores **pela forma definida pelo respectivo órgão regulador**, conforme firmou o Superior Tribunal de Justiça. Aviso por outros meios estranhos à regulamentação **não satisfaz** o requisito. A Lei 14.015/2020 acrescentou ainda que a interrupção por inadimplemento **não poderá iniciar-se na sexta-feira, no sábado ou no domingo, nem em feriado ou no dia anterior a feriado**, e que a comunicação prévia deve indicar o dia do desligamento, necessariamente durante horário comercial.

Constitucionalidade do corte por inadimplência

Primeira corrente, minoritária: o corte é **inconstitucional**, pois lei infraconstitucional não poderia criar exceção ao princípio da continuidade, implicitamente estabelecido na Constituição, devendo o débito ser cobrado judicialmente. Invoca os arts. 22 e 42 do Código de Defesa do Consumidor.

Segunda corrente, majoritária e adotada pelo Superior Tribunal de Justiça: o corte é **constitucional**, e paradoxalmente em virtude do **próprio princípio da continuidade**. Se a prestadora servisse gratuitamente aos inadimplentes, não sobreviveria e acabaria interrompendo o serviço para todos: o corte ao inadimplente é o

que preserva a continuidade para o adimplente, em nome da supremacia do interesse público. Invoca-se também a **isonomia**: adimplente e inadimplente são desiguais e merecem tratamento desigual.

Jurisprudência consolidada sobre o corte

Situação	Solução
Inadimplência do usuário	Legítimo o corte, desde que precedido de notificação.
Razões de ordem técnica ou de segurança das instalações	Legítimo o corte, desde que precedido de notificação.
Risco ao direito à saúde e à integridade física do usuário	Ilegítimo o corte, como no caso de quem depende de aparelhos elétricos para manter-se vivo.
Inadimplência de pessoa jurídica de direito público	Legítimo o corte, desde que precedido de notificação e desde que a interrupção não atinja unidades prestadoras de serviços indispensáveis à população.
Inadimplência de unidade de saúde	Ilegítimo o corte, pois prevalecem os interesses de proteção à vida e à saúde.
Débitos pretéritos	Ilegítimo o corte: a interrupção pressupõe inadimplemento de conta regular, relativa ao mês do consumo.
Débitos de usuário anterior	Ilegítimo o corte, em razão da natureza pessoal da dívida.
Débito irrisório	Ilegítimo o corte, por configurar abuso de direito e ofensa à proporcionalidade e à razoabilidade, cabendo indenização por danos morais.
Irregularidade no medidor apurada unilateralmente pela concessionária	Ilegítimo o corte.
Fraude no medidor atribuída ao consumidor	Legítimo o corte quanto ao débito estrito de recuperação de consumo efetivo, desde que apurado com contraditório e ampla defesa, mediante prévio aviso, referente aos noventa dias anteriores à constatação e executado o corte em até noventa dias após o vencimento do débito.
Outra unidade de consumo do mesmo usuário	O corte somente pode recair sobre o imóvel que originou o débito.

ALERTA

Em **situações normais**, é **inconstitucional** lei estadual que proíba concessionárias ou permissionárias de cortar o fornecimento de água, energia elétrica e telefonia por falta de pagamento em determinados dias. Durante a **pandemia**, contudo, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a **constitucionalidade** de normas estaduais que vedaram a suspensão do fornecimento de energia elétrica e disciplinaram cobrança, forma de pagamento e exigibilidade de multa e juros.

Continuidade e contratos administrativos

A regra do ***exceptio non adimpleti contractus**, ou *exceção do contrato não cumprido*, impede que o contratante inadimplente exija o cumprimento da outra parte. Nos contratos administrativos sua aplicação é controvertida: para a doutrina tradicional, não se aplica, por força das cláusulas exorbitantes; para a doutrina moderna, aplica-se de forma diferenciada*, e não como cláusula exorbitante.

Respalda a segunda posição o art. 137 da Lei 14.133/2021, que autoriza o contratado, ressalvadas as situações de calamidade pública, grave perturbação da ordem ou guerra, a **suspender a prestação** e buscar a extinção do contrato quando o atraso dos pagamentos for **superior a dois meses**. Protegem ainda a continuidade a **ocupação provisória** dos bens da contratada, prevista como cláusula exorbitante, e os institutos da **encampação**, retomada do serviço por interesse público mediante lei autorizativa e prévia indenização, e da **caducidade**, extinção por inexecução contratual, ambos previstos nos arts. 37 e 38 da Lei 8.987/1995.

2. Direito de greve dos servidores

O art. 37, VII, da Constituição prevê que o direito de greve dos servidores será exercido nos termos de **lei específica**, até hoje **não editada**. O Supremo Tribunal Federal decidiu que, mesmo sem a lei, os servidores **podem** fazer greve, aplicando-se as leis que regulam a greve dos trabalhadores da iniciativa privada. Duas conclusões decorrem: a greve **não é ato ilícito**, e enquanto não houver norma própria aplicam-se as leis dos celetistas.

Em regra, a Administração **deve descontar** os dias de paralisação, salvo se demonstrado que a greve foi provocada por **conduta ilícita do Poder Público**.

ATENÇÃO

A Constituição **proíbe expressamente** a greve de policiais militares, bombeiros militares e militares das Forças Armadas. Quanto aos **policiais civis**, embora não haja vedação expressa, o Supremo Tribunal Federal assentou que **nenhum servidor público que atue diretamente na área de segurança pública** pode fazer greve, alcançando todas as carreiras do art. 144. O fundamento **não é** o princípio da continuidade, que seria insuficiente, mas o **direito de toda a sociedade** à segurança pública, à ordem pública e à paz social. Registre-se, ainda, a constitucionalidade do **compartilhamento**, mediante convênio com Estados, Distrito Federal e Municípios, da execução de atividades e serviços públicos federais essenciais em situações de greve ou paralisação.

3. Demais princípios

Princípio	Conteúdo
Generalidade ou universalidade	O serviço deve estar à disposição da coletividade de forma indiscriminada, com a maior amplitude possível e sem preferências arbitrárias. Não impede, contudo, tarifas diferenciadas: a Súmula 407 do STJ reconhece a legitimidade da cobrança de tarifa de água fixada conforme categorias de usuários e faixas de consumo.
Modicidade das tarifas	O serviço deve ser prestado com tarifas módicas, pois não tem por finalidade o lucro. Modicidade não significa gratuidade, mas tarifas baixas e razoáveis; há casos em que a própria Administração determina a gratuidade, como no transporte coletivo urbano para maiores de sessenta e cinco anos.
Atualidade ou adaptabilidade	O serviço deve ser prestado conforme o estado da técnica, compreendendo a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações, sua conservação e a melhoria e expansão do serviço.
Mutabilidade ou flexibilidade dos meios aos fins	É possível alterar a execução do serviço para adequá-lo ao interesse público, às possibilidades financeiras da Administração e às

Princípio	Conteúdo
	necessidades administrativas. Afirma a inexistência de direito adquirido à permanência de determinado regime de prestação.
Segurança	O serviço não pode pôr em risco a vida, a saúde e a segurança do administrado.
Cortesia	O serviço deve ser prestado com cortesia, atenção, educação e urbanidade.
Regularidade e eficiência	O serviço deve ser prestado de modo regular e com o melhor aproveitamento possível dos recursos disponíveis.

COMPETÊNCIA E CLASSIFICAÇÃO

A Constituição trata de serviços públicos em diversos dispositivos, **sem rol taxativo**, promovendo repartição de competências nos arts. 21, 23, 25 e 30. À **União** cabem, entre outros, o serviço postal, as telecomunicações, a radiodifusão, a energia elétrica, a navegação aérea, os transportes interestaduais e internacionais e os portos. É **competência comum** de todos os entes, entre outras, a saúde e a assistência pública, a proteção do patrimônio cultural, a educação e o saneamento básico. Aos **Estados** reserva-se a competência residual, cabendo-lhes expressamente o gás canalizado. Aos **Municípios** cabe organizar e prestar os serviços de **interesse local**. Muitos serviços, contudo, não estão listados: nesses casos, observa-se a **relação de interesse** — nacional, regional ou local — para determinar a competência.

1. Quanto à essencialidade e aos destinatários

Critério	Espécies
Quanto à essencialidade	Serviços próprios, essenciais e indelegáveis em sua titularidade; e serviços impróprios ou de utilidade pública, que podem ser prestados por particulares sob fiscalização estatal.
Quanto aos destinatários	Serviços gerais ou uti universi, prestados à coletividade indistintamente, sem possibilidade de mensuração individual, custeados pela receita geral de impostos; e serviços individuais ou uti singuli, prestados a destinatários determinados e passíveis de mensuração, ensejando cobrança de taxa ou tarifa.

Os serviços **individuais** subdividem-se em **compulsórios** e **facultativos**. Os **compulsórios** são essenciais à coletividade e não podem ser abdicados pelos destinatários, cobrando-se pela **mera disponibilização** do serviço, mediante **taxa**, de natureza tributária. Os **facultativos** podem ou não ser utilizados, admitindo cobrança apenas pelo serviço **efetivamente prestado**, por meio de **tarifa** ou **preço público**, de natureza **não tributária**.

ATENÇÃO

O Superior Tribunal de Justiça firmou, em recurso repetitivo, que a remuneração dos serviços de **água e esgoto** prestados por concessionária tem natureza de **tarifa ou preço público**, constituindo contraprestação de caráter **não tributário**, razão pela qual **não se submete** ao regime jurídico das taxas, inclusive quanto à prescrição.

2. Quanto à forma de prestação e ao objeto

Quanto à **forma de prestação**, os serviços são **privativos ou exclusivos**, prestados apenas pelo Estado, direta ou mediante delegação; e **não privativos**, que podem ser prestados por particulares **independentemente de delegação**, cabendo à Administração apenas fiscalizá-los, como ocorre na saúde e na educação.

Quanto ao objeto	Caracterização
Administrativos	Executados pela Administração para atender às suas necessidades internas ou como preparação para outros serviços a serem prestados ao público. Exemplo: imprensa oficial.
Industriais ou comerciais	Produzem renda para os prestadores, como energia, água e transporte público, excluídos os que devem ser necessariamente gratuitos. Segundo Renério Castro Júnior, trata-se, em verdade, de exploração de atividade econômica pelo Estado, não configurando serviço público propriamente dito.
Sociais	Prestados diretamente pelo Estado para satisfazer interesses da coletividade, em paralelo à execução pela iniciativa privada, como saúde, educação e previdência.

DELEGAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

Outorga ou descentralização por serviço	Delegação ou descentralização por colaboração
Transfere a titularidade e a execução do serviço público.	Transfere apenas a execução, permanecendo a titularidade com o Estado.
Somente para pessoas da Administração Indireta de direito público e mediante lei.	Pode dar-se por lei, quanto às pessoas da Administração Indireta de direito privado; por contrato administrativo, na concessão e na permissão; e por ato administrativo, na autorização.

1. Concessão comum

Art. 175, CF. 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.

É a delegação de serviço público feita pelo **poder concedente a pessoa jurídica ou consórcio de empresas** — nunca a pessoa física — mediante **contrato administrativo e autorização legislativa**, precedida de licitação na modalidade **concorrência** ou **diálogo competitivo**, por conta e risco do concessionário e por prazo determinado. Rege-se pela Lei 8.987/1995.

DOCTRINA

Quanto à **autorização legislativa**, a Lei 9.074/1995 veda a concessão ou permissão sem lei autorizativa, ressalvados o saneamento básico, a limpeza urbana e os casos em que a Constituição Federal, a Constituição Estadual ou a Lei Orgânica já indiquem o serviço como passível de delegação. **Rafael Oliveira** sustenta a **inconstitucionalidade** dessa

exigência, ao argumento de que a competência para prestar serviços públicos é do Poder Executivo, inserindo-se em seu poder decisório a escolha entre prestação direta e delegação.

Intervenção na concessão

Art. 32, Lei 8.987/1995. O poder concedente poderá intervir na concessão, com o fim de assegurar a adequação na prestação do serviço, bem como o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes. Parágrafo único. A intervenção far-se-á por decreto do poder concedente, que conterà a designação do interventor, o prazo da intervenção e os objetivos e limites da medida.

Declarada a intervenção, o poder concedente deve, em **trinta dias**, instaurar procedimento administrativo para comprovar as causas e apurar responsabilidades, assegurada a ampla defesa. Não observados os pressupostos legais e regulamentares, declara-se a **nulidade** da intervenção, devolvendo-se imediatamente o serviço à concessionária, sem prejuízo de indenização. O procedimento deve concluir-se em até **cento e oitenta dias**, sob pena de invalidade. Cessada a intervenção sem extinção da concessão, a administração é devolvida à concessionária, precedida de **prestação de contas** pelo interventor, que responde pelos atos praticados durante sua gestão.

Concessionária: deveres e responsabilidade

A concessionária presta o serviço **por sua conta e risco** e **em nome próprio**, do que decorre **responsabilidade civil objetiva**, na forma do art. 37, § 6º, da Constituição. Firmou o Supremo Tribunal Federal, em repercussão geral, que essa responsabilidade é objetiva **tanto em relação a usuários quanto a não usuários** do serviço.

ATENÇÃO

As **contratações** feitas pela concessionária, inclusive de mão de obra, regem-se pelo **direito privado** e pela legislação trabalhista, **não se estabelecendo qualquer relação** entre os terceiros contratados e o poder concedente.

Remuneração e equilíbrio econômico-financeiro

A tarifa é fixada pelo **preço da proposta vencedora** da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas na lei, no edital e no contrato. Admitem-se **receitas alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados**, com vistas a favorecer a **modicidade das tarifas**, e é possível o custeio parcial por recursos públicos com a mesma finalidade.

A **criação, alteração ou extinção de tributos ou encargos legais** após a apresentação da proposta, comprovado o impacto, implica **revisão da tarifa**, para mais ou para menos. Toda alteração unilateral que afete o equilíbrio econômico-financeiro impõe ao poder concedente **restabelecê-lo concomitantemente**. Atendidas as condições do contrato, considera-se **mantido** o equilíbrio.

2. Extinção da concessão

Forma	Caracterização
Advento do termo contratual	Extinção pelo decurso do prazo, operando-se de pleno direito, independentemente de ato decisório da Administração.

Forma	Caracterização
Encampação ou resgate	Retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização.
Caducidade ou decadência	Extinção antecipada e unilateral por inexecução total ou parcial do contrato. Depende de verificação da inadimplência em processo administrativo com ampla defesa, sendo declarada por decreto, independentemente de indenização prévia, calculada no decurso do processo.
Rescisão judicial	Promovida pela concessionária em caso de descumprimento contratual pelo poder concedente. Os serviços não podem ser interrompidos até o trânsito em julgado, o que revela a inaplicabilidade da exceptio non adimpleti contractus como forma de paralisar o serviço.
Rescisão amigável	As partes acordam a extinção diante da ausência de interesse público e de vontade da concessionária na manutenção do contrato.
Anulação	Decorre de vício de ilegalidade originária.
Falência ou extinção da empresa concessionária	Opera-se como rescisão de pleno direito.

ALERTA

São hipóteses de **caducidade**: prestação inadequada ou deficiente do serviço; descumprimento de cláusulas contratuais ou de disposições legais e regulamentares; paralisação do serviço, ressalvado caso fortuito ou força maior; perda das condições econômicas, técnicas ou operacionais; descumprimento de penalidades nos prazos devidos; desatendimento de intimação para regularizar o serviço; e desatendimento de intimação para apresentar, em cento e oitenta dias, documentação de regularidade fiscal. Antes de instaurado o processo, a concessionária deve ser **detalhadamente comunicada** dos descumprimentos, com prazo para corrigi-los.

Reversão dos bens

Extinta a concessão, opera-se a **reversão** dos bens empregados na execução do serviço ao patrimônio do poder concedente. É **onerosa** quando os bens foram adquiridos com capital exclusivo da concessionária, impondo-se indenização; e **gratuita** quando a fixação da tarifa já considerou o ressarcimento dos recursos empregados na aquisição.

3. Concessão especial: parceria público-privada

A concessão especial, ou **parceria público-privada**, é regida pela **Lei 11.079/2004**, aplicando-se subsidiariamente a Lei 8.987/1995. É o acordo firmado entre a Administração e o setor privado para **implementação ou gestão de serviços públicos**, com eventual execução de obras ou fornecimento de bens, mediante **financiamento contratado, contraprestação pecuniária** do Poder Público e **compartilhamento dos riscos e dos ganhos** entre os pactuantes.

Concessão patrocinada	Concessão administrativa
É a concessão de serviços ou obras públicas da Lei 8.987/1995 que envolve, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação	É o contrato de prestação de serviços de que a Administração seja a usuária direta ou indireta,

Concessão patrocinada	Concessão administrativa
pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.	ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.
Há duas fontes de recurso: tarifa e contraprestação pública.	Não há cobrança de tarifa do usuário: a remuneração provém integralmente do parceiro público.

A contraprestação da Administração pode ser feita por **ordem bancária, cessão de créditos não tributários, outorga de direitos** em face da Administração, **outorga de direitos sobre bens públicos dominicais** e outros meios admitidos em lei.