



CÍRCULO DE ESTUDOS PELA INTERNET

AULAS DE CRIAÇÃO DE BASE

DIREITO ADMINISTRATIVO

Serviços públicos

PROF. RAFAEL KRIEK

PROIBIDA A REPRODUÇÃO TOTAL OU PARCIAL.

Todos os direitos reservados.

www.cursocei.com



AULAS DE CRIAÇÃO DE BASE
DIREITO ADMINISTRATIVO

Professor Rafael Kriek

AULA 04 – SERVIÇOS PÚBLICOS

Elaborado por **Íris Brandão Carvalho Miranda**.
Advogada. Especialista em Direito Processual e em Direitos Humanos.

1. NOÇÕES GERAIS

O que é o serviço público no âmbito do Direito Administrativo? Serviço Público constitui uma das funções essenciais do Estado, representando toda atividade prestacional voltada à satisfação das necessidades coletivas, executada direta ou indiretamente pela Administração Pública, sob o regime predominante de Direito Público.

Trata-se, portanto, de uma atividade destinada ao atendimento do interesse social, cuja finalidade é promover o bem-estar e assegurar direitos fundamentais da coletividade. Ou seja, é uma função essencial do Estado.

1.1 Titularidade e Execução do Serviço Público

O Serviço Público pode ser desempenhado direta ou indiretamente pelo Estado. Diretamente quando é realizada pelas Pessoas Jurídicas de Direito Público e indiretamente quando não é, já que, em sua concepção moderna, o serviço público não exige necessariamente a execução direta pelo Estado. Vejamos:

- a) Diretamente pelo Estado;
- b) Indiretamente por delegação (concessionárias, permissionárias e autorizadas).

OBS: Mesmo sob execução privada, o serviço público mantém a natureza pública.

OBS2: Mesmo sob execução privada, submete-se aos princípios da continuidade, eficiência, modicidade, universalidade e igualdade.

1.2 Sentidos do Serviço Público



A doutrina distingue o conceito de serviços públicos em dois prismas/sentidos:

- a) **Sentido Objetivo:** o sentido objetivo designa a atividade em si, ou seja, o próprio objeto do serviço. Isto é, a prestação realizada em benefício da coletividade, independentemente do agente executor.
- b) **Sentido Subjetivo (ou material):** a expressão se refere ao ente ou órgão que é incumbido da execução da atividade, como ocorre, por exemplo, com autarquia que presta serviço. Então, nesse sentido, o serviço público é prestado sempre por uma Pessoa Jurídica integrante da Administração Pública, seja da Administração Pública Direta, seja da Administração Pública Indireta.

OBS: Ambos os sentidos são vinculados à ideia de atendimento do interesse público.

1.3 Classificações

O Serviço Público também pode ser classificado em geral ou individual, vejamos:

- a) **Serviços Públicos Geral (*uti universi*):** também chamado de universal, se destina ao atendimento indistinto da população, sem possibilidade de individualização dos usuários, sendo financiados pelos tributos em geral, como ocorre com a iluminação pública, segurança e defesa civil. Eles se destinam ao atendimento indistinto da população, a sociedade como um todo, sem conseguir individualizar cada um dos beneficiários. Então, segurança pública, defesa civil, saúde. Então, tudo isso são serviços públicos gerais, que são financiados, por sua vez, pelos tributos em geral. Os serviços públicos gerais são custeados pelas verbas oriundas dos tributos. Um exemplo polêmico é a questão da iluminação pública, que, apesar de ser um serviço público geral, universal, em que você não consegue individualizar os beneficiários e beneficia toda a sociedade, sem distinção, quem custeia a iluminação pública são os contribuintes da energia elétrica. Na sua fatura de energia elétrica, tem lá um destaque, contribuição de iluminação pública, a COZIP.
- b) **Serviços Públicos Individuais (*Uti singuli*):** são prestados a usuários determinados, possibilitando a mensuração, ou seja, a quantificação e cobrança direta pela utilização, normalmente por meio de taxa ou de tarifa, como nos casos de fornecimento de água, energia elétrica, coleta de lixo e transporte público urbano. Então, aqui a gente consegue



individualizar o usuário, o consumidor daquele serviço público, que por sua vez é remunerado, é custeado, é financiado, por meio de taxas ou tarifas pagas pelo usuário.

2. PRINCÍPIOS DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Em aula anterior, já tratamos dos princípios gerais da Administração Pública, previstos no art. 37 da CF/88 (LIMPE – Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência). Agora estudaremos os princípios específicos dos serviços públicos.

- **Princípio da Continuidade:** significa que deve haver uma prestação ininterrupta e regular do serviço público. Visa a satisfação constante das necessidades públicas. Porém, não é absoluto, admite exceções justificadas, vejamos os casos de possíveis discontinuidades:
 - Emergências;
 - Manutenção técnica; e
 - Inadimplência (serviços públicos individuais / mediante aviso prévio).
- **Princípio da Igualdade:** trata-se do atendimento sem distinção pessoal, com todos os atendimentos em condições técnicas e jurídicas iguais. Baseia-se na igualdade material, respeitando as diferenças reais.
- **Princípio da Mutabilidade ou Atualidade:** significa que os serviços devem se adaptar à evolução social e tecnológica. Permite atualização de métodos, tarifas e padrões técnicos. Garante eficiência e adequação às novas demandas sociais.
- **Princípio da Generalidade ou Universalidade:** A prestação do serviço público deve ser voltada ao maior número possível de beneficiário. Isso implica na expansão do serviço a regiões ou grupos ainda não atendidos. Esse princípio expressa a função social dos princípios públicos.
- **Princípio da Modicidade:** A cobrança do serviço público deve ser proporcional ao custo do serviço. Visa a viabilidade do acesso pelo maior número de usuários. Equilíbrio econômico-financeiro deve respeitar o interesse coletivo.

3. CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

A concessão de serviços públicos é uma das formas de delegação contratual da execução de atividades de interesse coletivo a particulares.



Como mencionado, o serviço público pode ser prestado diretamente pela Administração Pública, seja pelos entes que compõem a Administração Direta (União, Estado, Distrito Federal e Municípios), seja pelos entes que compõem a Administração Indireta (Autarquia, Fundações, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista), mas é possível também que o serviço público seja prestado por Pessoas Jurídicas de Direito Privado (particulares).

Um dos instrumentos que permite a execução pelos particulares, é justamente a concessão do serviço público, que se materializa por meio de um contrato administrativo celebrado entre o Poder Público, que é o *Poder Concedente*, e uma Pessoa Jurídica ou Consórcio de Empresas, jamaís por Pessoa Física, que é o *Poder Concessionário*.

A concessão é realizada mediante licitação, na modalidade Concorrência ou Diálogo Competitivo. Nessas modalidades, a empresa deve comprovar capacidade técnica e econômica para executar o contrato, por sua conta e risco, e no prazo determinado.

A contraprestação desse contrato primeiramente, é paga pelos usuários, por meio de tarifa (exemplo: transporte público). Importante destacar que essa tarifa pode ser complementada pelo Poder Público mediante uma prestação pecuniária, se houver previsão legal ou contratual.

Nos contratos de Concessão, há a transferência da execução do serviço público, mas não da titularidade do serviço público, que permanece com o Poder Público. Em outras palavras, o concessionário atua em nome próprio, porém, sob fiscalização e controle do poder concedente, estando sujeito aos princípios da legalidade, continuidade, modicidade, tarifa, enfim, todos os princípios, inclusive o princípio da supremacia do interesse público, que nós vimos já em aulas passadas.

3.1 Características da Concessão

- Contrato Administrativo bilateral ou oneroso;
- Prestação por conta e risco do concessionário;
- Prazo determinado;
- Fiscalização permanente pelo Poder Concedente;
- Remuneração: tarifas e, eventualmente, contraprestação pública (nos casos previstos em lei ou contrato).

3.2 Modalidades de Concessão (Lei nº. 8.987/95)

A concessão pode assumir duas modalidades principais, isso está disposto no art. 2º, incisos II e III, da Lei nº. 8.987/95. A concessão de serviço público propriamente dita, em que o Poder Público delega ao particular exclusivamente a prestação do serviço; e pode haver também



a concessão de serviço público precedida da execução de obra, ou seja, o contrato envolve a construção, conservação, reforma e ampliação da obra de interesse público, cabendo ao concessionário realizar o investimento com recursos próprios e remunerar-se pela exploração do serviço.

- a) Concessão de Serviço Público: delega apenas a execução.
- b) Concessão precedida de obra pública: inclui construção ou ampliação de obra com exploração posterior.

3.3 Prerrogativas da Administração Pública

O serviço permanece público, ainda que executado por particular. Ou seja, é regido por normas de Direito Público, assegurando à Administração as prerrogativas, como a fiscalização, o contínuo da execução, a alteração unilateral de cláusulas regulamentares e extinção antecipada por motivos de interesse público (sempre mediante indenização ao particular, quando cabível).

4. PERMISSÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Trata-se de outra forma de delegação da execução de atividades de interesse coletivo a particulares caracterizadas por sua natureza precária, discricionária e unilateral. Vejamos o conceito legal:

Lei nº. 8987/95: Art. 2º. (...) IV. Delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para o seu desempenho, por sua conta e risco.

A primeira diferença em relação à Concessão é que lá havia um prazo determinado e por contrato, enquanto a Permissão há uma natureza precária, que não estabelece previamente um prazo e nem, necessariamente, por contrato.

Aliás, a Permissão pode ser formalizada por ato administrativo, que embora bilateral em sua execução, mantém um caráter precário, ou seja, sem prazo pré-estabelecido, podendo ser revogado a qualquer tempo, sempre que o interesse público a se exigir, sem que isso gere, em regra, direito à indenização. Excepcionalmente, poderá haver indenização quando houver



investimento comprovadamente não amortizado, ou seja, quando comprovar que houve dano naquele encerramento do vínculo.

Assim como na Concessão, na Permissão a licitação é um requisito obrigatório, como consta aqui nos arts. 2º, 6º e 4º, mas não fixa uma modalidade específica de licitação, diferente da Concessão que fixa a modalidade de concorrência ou diálogo competitivo. Na Permissão, a modalidade licitatória será escolhida de acordo com a complexidade do objeto e conforme as regras da nova lei de licitações, Lei nº. 14.133/2021.

Diferentemente da Concessão, a Permissão pode ser autorrogada tanto a pessoas jurídicas quanto pessoas físicas, desde que, obviamente, comprovem a capacidade técnica e financeira para a execução do serviço.

Como é um ato discricionário, a permissão confere à administração muito mais flexibilidade nessa delegação e na própria retomada do serviço, sendo amplamente utilizado em atividades de menor complexidade ou de interesse, como, por exemplo, o táxi. O táxi é um permissionário, serviço de táxi, transporte complementar, quiosques e bancas. Então, aqui, são serviços de menor complexidade e que é possível que haja a delegação mediante esse ato administrativo que é a permissão.

4.1 Características da Permissão

- Formalizada por ato administrativo, não necessariamente contrato;
- Pode ser revogada a qualquer tempo no interesse público;
- Requer licitação prévia, mas sem modalidade específica fixa;
- Pode ser outorgado a pessoa física ou jurídica.

4.2 Aplicação Prática

- Indicada para serviços locais e de menor complexidade:
 - Taxis, quiosques, bancas, transporte complementar;
- Administração tem maior flexibilidade na delegação e retomada;
- Regida pelos princípios da eficiência e conveniência administrativa.

5. AUTORIZAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

A Autorização é um ato administrativo, assim como a Permissão, e uma das formas de delegação administrativa, se caracterizando como unilateral, discricionário e precário, por meio da qual a administração faculta ao particular a execução de determinada atividade ou a utilização



de bem público em situações de predominante interesse privado ou de caráter excepcional e transitório. Por que é importante esse detalhe? Porque a Autorização tem muitos elementos que se confundem com a Permissão.

Mas, qual é a distinção entre a autorização e a Permissão? Uma das diferenças é que na Autorização o **interesse predominantemente privado**, enquanto na Permissão o interesse é predominantemente público. Outra diferença é que a Autorização não depende de licitação prévia, sendo concedida por decisão discricionária da autoridade competente, conforme a conveniência e oportunidade da medida em face do interesse público.

Portanto, a Autorização também será ato revogável a qualquer tempo, sem que disso decorra direito adquirido ou indenização ao particular. Mais uma vez, a regra não é a indenização, salvo em caso de comprovado prejuízo.

No caso da Autorização, também não se exige do particular elevado grau de especialização, nem técnica específica, nem um vultoso aporte de capital. Aliás, a Autorização é adequada para situações emergenciais, transitórias ou restritas, em que o principal beneficiário é o próprio particular autorizado. Então, a Autorização se distingue da Permissão e da Concessão, tanto pela ausência de licitação, quanto pela predominância do interesse particular e pela natureza temporária irrevogável do vínculo.

Em suma, a Autorização diferencia-se da Concessão e da Permissão em razão da **prevalência do interesse particular**, da **ausência de contrato** e da **temporariedade**, usada em situações excepcionais ou transitórias.

Exemplos:

- Uso de bem público: quiosques, bancas, eventos em via pública;
- Serviços eventuais: atividades que não exigem estrutura permanente
- Finalidades: facilitar o aproveitamento econômico e social de espaços públicos.