

SERVIÇOS PÚBLICOS

DOMITILA DUARTE ALVES¹

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é estudar os serviços públicos na Constituição Federal de 1988, a forma com que os serviços públicos foram disciplinados no Texto Constitucional e a distribuição de competências sobre estes serviços pelos entes da Federação. Diferenciaremos as três espécies de serviços públicos com suas características: serviços de prestação obrigatória e exclusiva do Estado, os serviços privativos do Estado e os serviços não privativos do Estado. Trataremos as classificações de serviços públicos pela doutrina administrativista e procuraremos interligar o tema estudado pelo direito administrativo com o direito consumerista, que coloca o usuário dos serviços públicos como consumidor protegido pela norma. Por fim, discorreremos acerca dos princípios que regem os serviços públicos, nos reportando ao Texto Constitucional, ao Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal 8078/99) e a Lei Federal 8987/95, que trata das concessões e permissões de serviços públicos.

Palavras-chave: Serviços públicos. Espécies. Princípios. Interligação do direito administrativo com direito consumerista.

¹ Procuradora Nível III do Município de Diadema. Especialista com pós graduação *latu sensu* em Direito Ambiental pela Wpós e pós graduação *latu sensu* em Direito Tributário pela Faculdade Internacional Signorelli.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	3
2	CONCEITO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	5
3	SERVIÇOS PÚBLICOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	10
4	CLASSIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	15
5	PRINCÍPIOS.....	19
5.1	PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE	21
5.2	PRINCÍPIO DA REGULARIDADE	26
5.3	PRINCÍPIO DA GENERALIDADE OU UNIVERSALIDADE	26
5.4	PRINCÍPIO DA MODICIDADE	27
5.5	PRINCÍPIO DA SEGURANÇA.....	27
5.6	PRINCÍPIO DA ATUALIDADE OU MUTABILIDADE	28
5.7	PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	29
5.8	PRINCÍPIO DA CORTESIA	30
6	CONCLUSÃO.....	31
7	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	33

1. INTRODUÇÃO

A proposta do presente trabalho é tratar o serviço público sob a ótica do direito administrativo.

Inicialmente, para adentrar no tema trataremos uma visão histórica do serviço público de acordo com o modelo de Estado adotado em determinado momento histórico, passando do Estado Liberal para o Estado Social.

Após, passaremos a conceituar serviço público no ordenamento jurídico, na doutrina administrativista, citando diversos autores renomados e seus conceitos.

Abordaremos o tema serviços públicos na Constituição Federal de 1988, de acordo com o modelo político de Estado Democrático de Direito, dissertando acerca da forma em que a Constituição Federal disciplinou os serviços públicos e distribuiu entre os entes da Federação a competência sobre estes serviços.

Diferenciaremos as três espécies de serviços públicos: os serviços de prestação obrigatória e exclusiva do Estado, os serviços privativos do Estado, que admitem a possibilidade de prestação pelo setor privado, através de instrumentos de execução indireta (concessão, permissão e autorização) e os serviços que o Estado tem obrigação de prestar, mas sem exclusividade, ou seja, serviços não privativos do Estado, que podem ser prestados pelo poder Público com a participação da comunidade ou prestados diretamente pelo particular.

Mencionaremos o Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal 8078/90) e o usuário de serviços públicos como consumidor protegido pelo diploma.

Procuraremos classificar os serviços públicos abordando diferentes classificações apontadas pela doutrina administrativista, tendo como base os seguintes critérios: a titularidade do serviço, o objeto, os destinatários, a obrigatoriedade de utilização e a forma de execução.

Por fim, entendendo o serviço público como instituto jurídico regido por normas e princípios que visam estabelecer direitos e obrigações tanto ao usuário como ao prestador, visando proteger o usuário-consumidor e manter a qualidade e eficiência na prestação do serviço à coletividade, discorreremos um capítulo acerca dos princípios

que regem o tema, reportando nos ao Texto Constitucional, que nos traz a primeira diretriz norteando o prestador de serviço público, até a legislação infraconstitucional que trata da questão, especificamente Lei Federal 8987/95, que trata das concessões e permissões de serviços públicos e o Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal 8078/99).

Quando tratarmos dos princípios que regem os serviços públicos será estudado o princípio da continuidade como derivação do princípio de direito administrativo da indisponibilidade dos interesses públicos e da obrigatoriedade do Estado prestar serviços essenciais à sociedade.

O princípio da regularidade na prestação dos serviços públicos, o princípio da generalidade ou universalidade como sucedâneo do princípio constitucional da igualdade. O princípio da modicidade e sua relação com o princípio da generalidade e da igualdade. O princípio da segurança. O princípio da atualidade, adaptabilidade ou mutabilidade em consonância com a atualização tecnológica e a melhoria da prestação dos serviços públicos. O princípio da Eficiência e por fim o princípio da cortesia.

Importante ainda, abordar o estudo interligando o direito administrativo com o direito consumerista, haja vista ser o usuário de serviço público um consumidor, de acordo com o Código de Defesa do Consumidor Brasileiro.

2. CONCEITO DE SERVIÇO PÚBLICO

A idéia de serviço público está intimamente ligada ao modelo de Estado adotado em determinado momento histórico, aos objetivos propostos pelo Estado, sua forma de organização e aos modos de atuação e atribuições da Administração Pública.

Observando a evolução do Estado ao longo do tempo percebemos esta íntima ligação entre os anseios sociais e a forma em que o Estado se organiza, gerando reflexos diretos nos serviços públicos prestados.

No Estado Liberal do final do século XVIII e parte do século XIX, prevalecia o individualismo, caracterizado pela plena liberdade dos cidadãos e por uma clara dicotomia entre Estado e sociedade. A atividade do Estado limitava-se à segurança, justiça e proteção dos direitos individuais. A Administração Pública caracterizava-se pela prevalência de controles rígidos dos processos e pelo formalismo como forma de combate à corrupção e a desconfiança.

O serviço público prestado pelo Estado Liberal tinha como função o “*desempenho de uma atividade protetora e garantidora dos direitos individuais considerados valiosos pelos particulares*”².

Contudo, em meados do século XIX o modelo adotado pelo Estado Liberal não se apresentava adequado a solucionar os problemas advindos do liberalismo, ou seja, a sociedade vivia um cenário de intensa desigualdade social e econômica, em razão dos grandes monopólios que se formaram massacrando as empresas de pequeno porte e o proletariado, cada vez mais oprimido e sem condições mínimas de sobrevivência.

Diante deste contexto de conflitos sociais e econômicos houve uma mudança nos anseios sociais exigindo outra forma de atuação do Estado. Atribuiu-se ao Estado, a missão de diminuir a desigualdade social, intervindo na ordem econômica e social e garantindo direitos fundamentais aos cidadãos não apenas formalmente, mas também através de ações para concretização destes direitos.

O Estado Social consolida-se “após a Segunda Guerra Mundial”. O Estado amplia sua atuação participando do processo econômico, estatizando empresas particulares, participando através do capital público de empresas privadas, ingressando na economia, regulando o processo econômico, fomentando atividades onde o interesse

² Grotti, Dinorá Adelaide Musetti. O serviço público e a Constituição Brasileira de 1988, p. 71

público encontra-se presente, enfim alavancando o desenvolvimento econômico e garantindo uma distribuição de renda mais igualitária.

Este novo modelo de organização estatal, ampliou o rol de atribuições do Estado e o Poder de Polícia administrativa atingindo relações entre particulares.

Contudo, o crescimento desmensurado do Estado, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro³ passa a “*colocar em risco a própria liberdade individual, afetando a separação dos Poderes, a medida que o Poder Executivo se fortalece e conduz a ineficiência dos serviços públicos*”, seja em razão da crise econômica, da falta de capital para investimento, ou em razão da burocratização dos processos presente desde o Estado Liberal, como forma de impedir o nepotismo e a corrupção.

O Estado desviou-se de suas funções sociais básicas e impôs sua presença no setor produtivo, não conseguindo atender com eficiência principalmente na área social as demandas a ele dirigidas, especialmente pela parcela da população menos favorecida e que pleiteava por condições menos desiguais.

No Estado Social o serviço público está voltado não apenas a atividade protetora e garantidora dos direitos individuais como no Estado Liberal, mas, principalmente, a promoção dos direitos individuais e sociais, atendendo às necessidades da sociedade.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁴:

“Com a superação do liberalismo e a instauração do Estado Social, o indivíduo, que antes não queria a ação do Estado, passa a exigí-la. As relações entre Administração e administrador multiplicaram-se e tornam-se muito mais complexas. A sociedade quer subvenção, financiamento, escola, saúde, moradia, transporte, quer proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio histórico e artístico nacional e aos mais variados tipos de interesses difusos e coletivos.”

Como o conceito de serviço público está intimamente ligado à estruturação do Estado, o conceito sofreu alterações ao longo do tempo, ora para incluir determinadas atividades de natureza comercial, industrial e social como serviço público, ora para deslocá-las para a iniciativa privada.

³ Parcerias na Administração Pública, p. 23

⁴ Parcerias na Administração pública, p. 24

Cada país e cada povo, através de sua legislação determina quais as atividades que a sociedade considera como serviço público. Trata-se de uma decisão política e, portanto, de difícil conceituação.

A doutrina não tem como tipificar determinada atividade como serviço público, pois não é a natureza ou a essência da atividade que tipifica um serviço como público, prevalece a vontade política na classificação de algumas atividades como serviços públicos e outras não.

Sendo assim, serviço público é o que o direito brasileiro define como tal.

Encontramos na doutrina administrativista diversos conceitos de serviços públicos. Alguns autores são mais amplos ao conceituar o serviço público, abrangendo toda a atividade exercida pelo Estado incluindo a atividade legiferante, a atividade judicante, o poder de polícia, de fomento e intervenção. Outros autores restringem o conceito à atividade administrativa do Estado.

José Cretella Júnior⁵ ao definir serviço público adota um critério amplo Segundo o autor:

“Serviço público é toda atividade que o Estado exerce, direta ou indiretamente, para a satisfação do interesse público, mediante procedimento de direito público.”

De forma um pouco mais restrita o saudoso e ilustre administrativista Hely Lopes Meirelles conceitua serviço público não incluindo todas as atividades exercidas pelo Estado, mas apenas as atividades prestadas pela Administração. Segundo o autor, o serviço público pode ser conceituado como⁶:

“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”.

Segundo Carlos Roberto Martins Rodrigues:

“não há um conceito universal de serviço público, mas idéias fundamentais que permitem a constatação de que, apesar da

⁵ Curso de direito administrativo, p. 409

⁶ Direito administrativo brasileiro, p. 316

areia movediça que envolve sua definição, a importante atividade prestacional do estado, qualquer que seja a província de sua incidência, aparece ornada por características básicas comuns.”

Lúcia Valle Figueiredo⁷ conceitua serviço público agregando três critérios, o critério orgânico que caracteriza o serviço público como a atividade material fornecida pelo Estado ou por quem esteja a agir no exercício da função administrativa, o critério material que consagra no ordenamento jurídico, em especial na Constituição Federal, determinada atividade como pública e o regime jurídico de Direito Público que prevalece no desempenho da atividade caracterizada como serviço público.

Celso Antonio Bandeira de Mello⁸ restringe bastante o conceito ao definir dois elementos essenciais, o elemento material, consistente na prestação de utilidade ou comodidade fruível singularmente pelos administrados e o elemento formal que consiste no regime jurídico de direito público a que estão sujeitas às atividades definidas como serviços públicos, o que implica em regras e princípios específicos, como a supremacia do interesse público sobre o particular e por restrições especiais.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁹ há serviços públicos que são usufruíveis apenas indiretamente pela coletividade, como os serviços administrativos internos do Estado, ou a pesquisa científica.

O fato é que aquele conceito clássico adotado no direito brasileiro para definir serviço público, como aquele prestado pelo Estado direta ou indiretamente para satisfação de interesses coletivos sob o regime de direito público, encontra-se superado diante da nova estruturação do Estado.

Segundo Dinorá Adelaide Musetti Grotti¹⁰:

“Forçoso é reconhecer que a noção de serviço público é essencialmente evolutiva, condicionada pela época e pelo meio social e, como todo instituto, só pode ser compreendido pelo estudo de sua história e das tendências sociais da nossa época. E é indubitável que a concepção tradicional dessa noção foi atingida, e o regime de alguns serviços públicos passou a assumir uma nova postura diante das inovações trazidas com a reforma do Estado, em especial diante da

7

⁸ Curso de direito administrativo, p. 615

⁹ Direito Administrativo, p.82

¹⁰ O serviço público e a Constituição Brasileira de 1988, p. 148

compatibilidade ou não das políticas que levam à fragilização na prestação do serviço público pelo Estado com o texto constitucional brasileiro.”

3. SERVIÇOS PÚBLICOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

O Brasil na Constituição Federal de 1988 adotou o modelo político de Estado Democrático de Direito, o que equivale dizer que o povo tem acesso à formação da vontade estatal e influencia os negócios estatais.

Adotamos o modelo da democracia social, participativa e pluralista é o que se depreende da análise do artigo 1º e do artigo 3º da Constituição Federal.

A participação do povo no processo decisório é clara no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, ao dispor *in verbis*:

“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

Dentre os fundamentos do Estado Democrático de Direito encontramos o pluralismo político, que resulta em um equilíbrio incessantemente renovado de forças e representa a multiplicidade de grupos e valores sociais.

O artigo 3º da Constituição Federal fixa os objetivos fundamentais a serem atendidos pela República Federativa do Brasil, tais como a promoção da justiça social, a erradicação da pobreza, a diminuição das desigualdades sociais, o que conduz à conclusão da opção pela democracia social.

A participação popular é consagrada em vários setores da Administração Pública. Como exemplo, podemos citar o artigo 37, § 3º do Texto Constitucional, alterado pela Emenda Constitucional nº 19/98 que prevê a necessidade da participação do usuário na Administração Pública Direta e Indireta, que deverá ser disciplinada por lei infraconstitucional, regulando as reclamações relativas à prestação dos serviços em geral, a avaliação periódica da qualidade dos serviços públicos prestados, a manutenção de serviços de atendimento ao usuário, o acesso do usuário a registros administrativos e a representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função.

Portanto, consagrou-se no Texto Constitucional a importância da participação do usuário na prestação dos serviços públicos, sendo necessário lei infraconstitucional para regular a forma de participação assegurando mecanismos para o exercício desta participação, de forma a melhorar o atendimento e a qualidade dos serviços públicos, tornando a Administração Pública mais eficiente.

Importante lembrar que o Código de Defesa do Consumidor, através da Lei Federal nº 8.078/90 surge neste contexto, tendo como primado a defesa do consumidor, assim entendido também o usuário dos serviços públicos. O artigo 3º do Código de Defesa do Consumidor prevê a responsabilidade do Poder Público como fornecedor de serviços e o artigo 22 do mesmo diploma faz remissão às concessionárias, permissionárias ou entes administrativos com personalidade de direito privado.

A Constituição Federal disciplinou os serviços públicos e distribuiu entre os entes da Federação a competência sobre estes serviços. Cabendo a cada ente federativo prestar diretamente o serviço ou indiretamente, regulamentando a prestação, controlando a forma de prestação quando esta é realizada por terceiros e fiscalizando a execução destes serviços.

Aos Municípios a Constituição Federal, no artigo 30, inciso V, reservou os serviços públicos de interesse local, incluindo o transporte coletivo, ou seja, é competência do Município os serviços públicos onde predomina o interesse do Município sobre o interesse do Estado-Membro ou da União.

Aos Estados a Constituição Federal assegurou os serviços remanescentes (artigo 25, § 1º), ou seja, aqueles serviços em que a Constituição não estabeleceu privativamente à União ou em que não há a predominância do interesse local do Município, como exemplo citamos o transporte coletivo intermunicipal e os serviços de gás canalizado (Emenda Constitucional nº 05/95).

Estudando os serviços públicos na Constituição de 1988, percebemos que o Constituinte distinguiu três espécies de serviços públicos: os serviços de prestação obrigatória e exclusiva do Estado, em que não é admitida a possibilidade de permissão ou autorização; os serviços públicos privativos do Estado, que admitem a possibilidade de prestação pelo setor privado, através dos instrumentos de execução indireta (concessão, permissão e autorização) e os serviços que o Estado tem obrigação de prestar, mas sem exclusividade, são serviços não privativos do Estado, podendo ser prestados pelo Poder Público com a participação da comunidade ou prestados diretamente pelo particular.

Quanto aos serviços de prestação obrigatória e exclusiva do Estado, Celso Antonio Bandeira de Mello cita o serviço postal e o correio aéreo nacional, previstos no artigo 21, inciso X do Texto Constitucional. Entende o autor o artigo 21 do Texto Constitucional enumera taxativamente a competência material da União e em alguns casos cita a possibilidade da exploração direta ou indireta, através da concessão,

permissão e autorização. Contudo em algumas hipóteses não faz esta ressalva, o que leva o autor a concluir que estes serviços devem ser prestados exclusivamente pelo Poder Público, não comportando execução indireta.

O artigo 21, inciso XI e XII trata dos serviços privativos do Estado, admitindo a possibilidade destes serviços serem executados indiretamente através de concessões, permissões e autorizações. São eles: serviços de telecomunicações, radiodifusão sonora, de sons e imagens, energia elétrica e aproveitamento energético dos cursos de água, navegação aérea, aeroespacial e infraestrutura aeroportuária, transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham s limites de Estados ou Territórios, os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, os portos marítimos, fluviais e lacustres.

Os serviços públicos não privativos do Estado, que o Estado tem obrigação de prestar, onde a iniciativa privada pode atuar concomitantemente são chamados pela doutrina de serviços sociais e abrangem educação, saúde, previdência social e assistência social. Os serviços sociais constituem atividade estatal quando prestado pelo Poder Público, podendo ser prestado por terceiros sob o regime de direito público, através dos institutos de execução indireta (concessão, permissão e autorização) e quando prestados por particulares sob o regime jurídico de direito privado constituem-se atividade privada, configurando o que os administrativistas chamam de serviço público impróprio.

Lembramos, que o artigo 6º da Constituição Federal estabelece os direitos sociais. Neles compreendido o direito de educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados.

Estes direitos da sociedade foram elevados pelo Constituinte à categoria de direitos fundamentais, pois estão intimamente ligados a um importante fundamento da República Federativa do Brasil – a dignidade da pessoa humana. Segundo o professor Celso Antonio Pacheco Fiorillo¹¹, estes direitos representam um piso mínimo necessário para que a pessoa desfrute uma vida sadia e digna. Portanto estes direitos sociais constituem um dever inafastável do Poder Público. Mesmo se configurando como dever inafastável do Poder Público, a Constituição Federal deixa claro que alguns destes direitos sociais são concretizados através de serviços públicos, como o serviço de saúde,

¹¹ Curso de direito ambiental brasileiro, p. 53

educação, previdência social, segurança, lazer, etc. Estes serviços ditos pela doutrina como sociais ou impróprios não são exclusivos do Estado, podendo ser prestados pela iniciativa privada.

Dispõe o artigo 196 do Texto Constitucional, *in verbis*:

“A saúde é um direito de todos e dever do estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”

O artigo 205 da Constituição Federal também inclui a educação como dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade para o pleno desenvolvimento da pessoa, o exercício da cidadania e a qualificação para o trabalho.

Ainda, a respeito do direito à educação, o artigo 208, § 1º e § 2º da Constituição Federal declara que o ensino é obrigatório e gratuito, configurando um direito público subjetivo e cabendo ao titular exigir do Estado o cumprimento da prestação educacional, sob pena de responsabilidade.

Por outro lado, o artigo 209 da Constituição Federal garante a possibilidade deste serviço de educação também ser desempenhado pela iniciativa privada, desde que cumpra as normas gerais da educação nacional, tenha autorização e submeta-se a avaliação periódica de qualidade pelo Poder Público. Portanto, o serviço social desempenhado por particulares submete-se ao Poder de Polícia do Estado.

Na mesma linha, o artigo 204, ao tratar da assistência social prevê no inciso II a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações na área da assistência social. A assistência social pode configurar-se atividade privada quando a execução de programas de assistência social é delegada a entidades beneficentes e de assistência social de natureza privada (artigo 204, inciso I da Constituição Federal).

De forma similar os serviços de saúde, segundo dispõe o artigo 197 da Constituição Federal, podem ser executados diretamente ou através de terceiros, abrindo a possibilidade de parcerias ou a delegação pelo Poder Público da execução destes serviços aos particulares.

O artigo 199 da Carta Constitucional dispõe que a assistência à saúde é livre a iniciativa privada e admite a participação de instituições privadas de forma complementar ao Sistema Único de Saúde, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

Quanto à possibilidade de criação de outros serviços públicos através de lei ordinária, a doutrina entende que é possível o legislador caracterizar através de lei ordinária um serviço como público, contudo a liberdade não é geral deve respeitar as disposições constitucionais.

Segundo Celso Antonio Bandeira de Mello a margem legal para criar outros serviços públicos deve respeitar a proibição constitucional do Estado intervir na ordem econômica (artigo 173 da Constituição Federal), exceto para garantia da segurança nacional ou de relevante interesse coletivo. |Portanto, podemos concluir que certos serviços não são públicos em atenção às disposições constitucionais atinentes à ordem econômica e certos serviços obrigatoriamente são serviços públicos, alguns deles em todo e qualquer caso e outros deles apenas quando prestados pelo Estado.

4. CLASSIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A doutrina administrativa adota diferentes classificações para os serviços públicos. Neste tópico, procuramos condensar algumas classificações que entendemos importantes, tendo como base os seguintes critérios: o titular do serviço, o objeto, os destinatários, a obrigatoriedade de utilização e a forma de execução.

Quanto à titularidade do serviço público, lembramos que de acordo com a repartição constitucional de competências, os serviços públicos podem ser classificados em federais, estaduais e municipais.

No mesmo critério, podemos incluir a classificação doutrinária entre serviços próprios e serviços impróprios.

Os serviços próprios são aqueles prestados pelo Estado, incluindo os serviços públicos exclusivos do Estado, que não admitem delegação a terceiros, exercendo o Estado a titularidade do serviço e da prestação; os serviços privativos do Estado, nos quais o Estado mantém a titularidade do serviço, mas permite a execução indireta, ou seja, terceiros detém a titularidade da prestação; e, os serviços prestados pelo Estado, em decorrência de seu dever constitucional, que admitem a prestação por terceiros independente de concessão ou permissão, ou seja, mediante autorização, como exemplo citamos a educação, a saúde, a previdência social e a assistência social.

Portanto, quando estes serviços de saúde, educação, previdência e assistência social são desempenhados por particulares, mediante autorização e controle do Poder Público, a doutrina denomina serviços públicos impróprios, por atender necessidades coletivas.

Importante registrar que a mesma classificação é utilizada por Hely Lopes Meirelles¹², contudo com significado diferente ao aqui exposto. Para o autor, o que diferencia o serviço público próprio do serviço público impróprio é o tipo de interesse atendido (essencial ou não essencial) e o sujeito que exerce.

Os serviços próprios, segundo o autor, são exercidos pela Administração direta e referem-se a serviços essenciais, não passíveis de delegação, por exemplo, segurança, polícia, higiene e saúde pública.

¹² Direito administrativo brasileiro, p. 318

Ao passo que os serviços públicos impróprios abrangeriam aqueles prestados pela Administração remuneradamente, através de suas entidades descentralizadas, e aqueles em que a titularidade da prestação é delegada ao particular, não se referindo a atividades essenciais para a sociedade.

Quanto ao objeto, os serviços públicos podem ser classificados em: serviços administrativos, serviços comerciais ou industriais e serviços sociais.

Os serviços administrativos não são usufruíveis diretamente pela sociedade, correspondem aos serviços que a Administração executa para atender suas necessidades internas.

Os serviços comerciais ou industriais são aqueles que a Administração executa direta ou indiretamente, atendendo a necessidades coletivas de ordem econômica e respeitando o disposto nos artigos 173 e 175 da Constituição Federal.

O artigo 173 do Texto Constitucional prevê a possibilidade da exploração de atividade econômica pelo Estado ao estabelecer:

“ Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessárias aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei”.(grifos nossos).

Portanto, da simples leitura do dispositivo acima citado, conclui-se que o Estado pode exercer a exploração de atividade econômica, nos casos em que a Constituição ressalva e quando houver necessidade para resguardar a segurança nacional ou relevante interesse coletivo.

Vale a pena registrar a indeterminação contida na expressão “relevante interesse coletivo”, o que facilita a intervenção do Estado no domínio econômico.

No artigo 177 da Carta Magna encontramos as atividades comerciais ou industriais que constituem monopólio da União: pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo, do gás natural e outros hidrocarbonetos fluídos, a refinação do petróleo nacional e estrangeiro, o transporte marítimo ou através de conduto do petróleo bruto de origem nacional ou derivado, a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização de minérios e minerais nucleares e seus derivados.

Nestes casos em que a União possui o monopólio sobre a atividade comercial, a Constituição Federal permite a contratação de empresas estatais ou privadas para execução destas atividades.

O artigo 170 do Texto Constitucional estabelece os princípios que regem a ordem econômica e financeira no Brasil, podemos citar entre eles: a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor.

O parágrafo único do mesmo dispositivo assegura a liberdade de exercício de atividade econômica a todos, independentemente de autorização de órgãos públicos.

Conjugando o disposto no artigo 170 e 173 da Constituição Federal percebemos que a regra é a liberdade de iniciativa ao particular para o desempenho de atividade econômica e a exceção é a intervenção do Estado no domínio econômico.

O Estado só poderá explorar diretamente ou indiretamente atividade comercial ou industrial, quando a Constituição Federal ou a Lei permitir, por se tratar de atividade assumida pelo Estado como serviço público, conforme dispõe os artigos 21, incisos XI e XII e artigo 25, § 2º da Constituição Federal ou para intervir no domínio econômico por motivos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo, neste caso não estamos diante de um serviço público.

O artigo 175 da Constituição Federal trata da prestação de serviços públicos pelo Estado, que poderá executá-lo diretamente, ou indiretamente, através dos institutos de concessão ou permissão.

Assim, segundo Maria Sylvia Di Pietro¹³, o Estado pode executar três tipos de atividades econômicas:

- *uma que é reservada à iniciativa privada pelo artigo 173 da Constituição Federal e que o Estado só pode executar por motivo de segurança nacional ou relevante interesse coletivo, intervindo no domínio econômico.*
- *Outra que o Estado assume em caráter de monopólio (artigos 176 e 177 da Constituição Federal).*
- *E por fim, aquela que o Estado assume como serviço público (artigos 175, 21 e 25, §2º da Constituição Federal) e que corresponde aos serviços públicos comerciais e industriais do Estado.*

¹³ Direito administrativo, p. 89

Trataremos durante o desenvolvimento do trabalho desta terceira categoria de atividade econômica do Estado – os serviços públicos comerciais e industriais que o Estado desempenha executando direta ou indiretamente através de concessão, permissão ou outras formas de privatização.

Ainda, quanto à classificação dos serviços públicos, não poderemos deixar de mencionar os serviços “*uti universi*” ou gerais e os serviços públicos “*uti singuli*” ou individuais.

Os serviços públicos *uti universi* são aqueles que a Administração presta para atender a coletividade no seu todo, são serviços indivisíveis e imensuráveis na sua utilização, colocados à disposição do usuário são custeados por taxas, sejam ou não utilizados, são serviços de fruição obrigatória, podemos citar como exemplo o serviço de polícia, a iluminação pública, o saneamento básico.

Os serviços *uti singuli* ou individuais têm usuários determinados, utilização particular e mensurável para cada destinatário, são serviços de utilização facultativa pelo consumidor, custeados por tarifas públicas, tais como telefone, energia elétrica, gás, etc.

A possibilidade de interrupção destes serviços será tratada no tópico seguinte quando mencionamos o princípio da continuidade dos serviços públicos.

Por fim, quanto à forma de execução dos serviços públicos, podemos classificá-los em serviços de execução direta, quando o Estado possui titularidade do serviço e da prestação ou serviços de execução indireta, onde o Estado continua sendo o titular do serviço, mas a prestação é executada por terceiros, mediante concessão ou permissão.

5. PRINCÍPIOS

O serviço público como instituto jurídico é regido por normas e princípios que visam estabelecer direitos e obrigações tanto ao usuário do serviço como ao prestador, com o intuito de proteger o usuário-consumidor e manter a qualidade e eficiência na prestação do serviço à coletividade.

Celso Antonio Bandeira de Melo¹⁴ define princípio como:

“mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhe o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.”

Para compreendermos os princípios que regem os serviços públicos, forçoso nos reportarmos ao Texto Constitucional, regra suprema do ordenamento jurídico, que obriga a todos indistintamente, inclusive ao legislador infraconstitucional.

O artigo 175, parágrafo único, inciso IV da Constituição Federal, trata da prestação de serviços públicos, dispondo, *in verbis*:

*“ 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:
IV – a obrigação de manter serviço adequado.”*

O Texto Constitucional no artigo 175, parágrafo único, inciso IV, traz a primeira diretriz que deverá nortear o prestador de serviço público, pessoa jurídica de direito público ou de direito privado. O serviço público deve ser prestado adequadamente.

O conceito de serviço adequado é bastante vago e indeterminado podendo sofrer variações subjetivas de acordo com o destinatário, para uns o serviço poderá ser adequado, para outro não. De sorte que, a lei a que se refere o Constituinte será

¹⁴ Curso de direito administrativo, p. 807/808

responsável pelos parâmetros, regras mestras e princípios, que conduzirão a correta definição sobre serviço adequado.

A Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que trata das concessões e permissões de serviços públicos conceitua no artigo 6º, § 1º o serviço adequado, ao dispor, *in verbis*:

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

Por outro lado, o artigo 5º, inciso XXXII e o artigo 170, inciso V da Constituição Federal tratam da defesa do consumidor. Em obediência aos dispositivos constitucionais citados foi editada a Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1999 – O Código de Defesa do Consumidor.

O Código de Defesa do Consumidor, no que tange a prestação de serviços públicos, surgiu como garantia e instrumento de defesa do cidadão-usuário, ao incluir no rol de fornecedores a pessoa jurídica de direito público e as pessoas jurídicas de direito privado que exerçam indiretamente serviços públicos (artigo 3º do CDC). O artigo 22 do mesmo diploma legal expressamente menciona a responsabilidade do Estado- fornecedor e a responsabilidade das concessionárias, permissionárias ou qualquer outra forma de empreendimento responsável pelo fornecimento de serviços públicos.

Estabelece o artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor, *in verbis*:

“ Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.”

Antes de adentrarmos no estudo específico dos princípios que regem os serviços públicos, de acordo com os parâmetros infraconstitucionais, não podemos nos esquecer dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, que se constituem em princípios

fundamentais que devem nortear todo o ordenamento jurídico, o legislador infraconstitucional e o aplicador da norma. Em especial o princípio da dignidade da pessoa humana, do qual decorrem inúmeros outros princípios constitucionais e infraconstitucionais, tais como o princípio da igualdade, da transparência, da obrigatoriedade de prestação pelo Estado de alguns serviços públicos, da garantia, da segurança e da sadia qualidade de vida (artigo 5º e artigo 225 da Constituição Federal).

Trataremos neste trabalho dos princípios estabelecidos na Lei Federal nº 8.987/95, que nos auxilia no conceito de serviço adequado, conforme determina o Texto Constitucional, relacionando-os às disposições do Código de Defesa do Consumidor.

5.1. PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE

O princípio da continuidade deriva da indisponibilidade dos interesses públicos e da obrigatoriedade do Estado prestar os serviços essenciais à sociedade.

O Código de Defesa do Consumidor também trata da continuidade dos serviços públicos ao estabelecer no artigo 22 que os serviços essenciais devem ser contínuos.

Contudo, não esclarece o que devemos considerar como serviço essencial.

Para fins do exercício do direito de greve, a Lei Federal nº 7.783, de 28 de junho de 1989 define os serviços essenciais e dispõe sobre a forma de garantir durante o exercício do direito de greve a prestação de serviços indispensáveis às necessidades inadiáveis da comunidade, assim consideradas, aquelas que coloquem em perigo iminente a saúde ou a segurança da população – artigo 11.

São consideradas essenciais pela Lei Federal nº 7.783/89, para fins do exercício de direito de greve, as seguintes atividades: tratamento e abastecimento de água, produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis; assistência médica e hospitalar; distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos; serviços funerários, transporte coletivo; captação e tratamento de esgoto e lixo; telecomunicações; guarda, uso e controle de substância radioativa, equipamentos e materiais nucleares; processamento de dados ligados a serviços essenciais; controle de tráfego aéreo e compensação bancária.

O professor Luiz Antonio Rizzatto Nunes¹⁵ aponta como fator importante para caracterizar a essencialidade do serviço público, “ *o aspecto real e concreto de urgência, isto é, necessidade concreta e efetiva de sua prestação*”.

Para compreendermos o real alcance e significado do princípio da continuidade e da essencialidade do serviço público, voltamos ao alicerce do ordenamento jurídico, a Constituição Federal, e nos arriscamos em afirmar que serviços essenciais que não podem sofrer solução de descontinuidade são aqueles necessários à sobrevivência do Estado Democrático de Direito e da sociedade, incluindo o piso mínimo necessário a que o Estado está obrigado a prestar de forma a proteger o direito à vida e a dignidade da pessoa humana.

Na doutrina e na jurisprudência subsistem grandes controvérsias acerca da possibilidade de suspensão dos serviços públicos em razão da ausência de pagamento da taxa ou tarifa.

Alguns autores relacionam a possibilidade de suspensão do serviço público com a natureza ou compulsoriedade do serviço. Assim entendem que os serviços públicos compulsórios não podem ser suspensos por falta de pagamento por parte do usuário, pois a suspensão destes serviços atinge toda a coletividade e não apenas o usuário. O Estado utiliza-se do serviço público para atingir uma de suas finalidades, daí a razão da compulsoriedade. Como exemplo de serviço compulsório, podemos citar a coleta de esgoto, instrumento de proteção pelo Estado da saúde pública.

No caso de inadimplência do usuário, o prestador de serviços deve valer-se de outros meios para executar a dívida, mas não pode comprometer a continuidade da prestação do serviço.

Já em relação aos serviços de fruição facultativa há autores que entendem ser possível a suspensão.

Nessa linha, citamos o saudoso mestre Hely Lopes Meirelles¹⁶, que considera ilegal a suspensão do fornecimento por falta de pagamento quando se trata de serviço obrigatório e considera legal a suspensão quando o serviço é facultativo.

“Se a Administração o considera essencial, impondo-o coercitivamente ao usuário (como é a ligação domiciliar à rede

¹⁵ Comentários ao Código de Defesa do Consumidor, p. 307

¹⁶ Curso de direito administrativo, p. 314/315

de esgoto e da água e a limpeza urbana), não pode suprimi-lo por falta de pagamento.”

“ Sendo livre a fruição, entende-se não essencial, e, portanto, suprimível quando o usuário deixar de remunerá-lo, sendo, entretanto, indispensável aviso prévio. Ocorre, ainda, que, se o serviço é obrigatório, sua remuneração é por taxa (tributo), e não por tarifa (preço), e a falta de pagamento de tributo não autoriza outras sanções além de sua cobrança executiva com os gravames legais (correção monetária, multa, juros, despesas judiciais).

A jurisprudência também não é unânime, ora adota posição contrária à possibilidade de interrupção dos serviços públicos, ora posiciona-se favoravelmente a suspensão do fornecimento no caso do não pagamento das taxas ou tarifas pelos usuários.

Há Acórdãos que, curiosamente, consideram o abastecimento de água serviço não essencial e obrigatório, admitindo sua interrupção por falta de pagamento.

Partindo do raciocínio, a pouco desenvolvido, para definir a essencialidade dos serviços de acordo com a necessidade e garantia de uma vida sadia e digna às pessoas residentes no país, não há como relacionarmos de forma tão estreita a essencialidade do serviço com a natureza de sua fruição, pois o fornecimento de energia elétrica, por exemplo, embora não seja serviço público de fruição obrigatória, não deixa de ser serviço essencial.

No estágio social em que vivemos e com os avanços tecnológicos dependentes da energia elétrica, não há como consideramos a prestação de serviços de energia elétrica como não essencial, pois somos totalmente dependentes deste serviço, desde a mais corriqueira das atividades como a conservação de alimentos, até na utilização de equipamentos que auxiliam na divulgação de informação, cultura e comunicação e lazer dependemos da utilização da energia elétrica. Como falar em dignidade sem o mínimo necessário para o ser humano se desenvolver e ter condições e informações suficientes para participar da sociedade em que vive?

Com a suspensão dos serviços de fornecimento de energia elétrica, a violação dos direitos constitucionalmente assegurados é flagrante, daí a essencialidade confirmada.

Segundo o mestre Luiz Antonio Rizzatto Nunes¹⁷:

¹⁷ Comentários ao Código de Defesa do Consumidor, p. 313

“O serviço público é bem indisponível, sendo prestado pelo Estado e seus agentes por força de lei. Tais agentes, não podem dispor do serviço público: são obrigados a prestá-los para atingir o interesse público irrenunciável

Logo, não são o preço e seu pagamento que determinam a prestação do serviço público, mas a lei.

Destarte, com ou sem pagamento do preço (tarifa), o Estado não pode eximir-se de prestar o serviço público, como determina a lei.

E, claro, esse quadro não se altera quando os serviços são prestados mediante concessão ou permissão.”

Esclarece ainda, o mestre, que a suspensão dos serviços públicos pela ausência de pagamento somente seria possível através de uma ação judicial em que o Estado ou o prestador do serviço público comprovasse fraude do usuário, ou seja, a possibilidade de pagamento pelo usuário do serviço e sua má-fé caracterizada pelo não pagamento das contas. A dignidade, a vida e a saúde, bens maiores da sociedade não podem ser sacrificados pelo direito de crédito do prestador de serviços público.

Marçal Justen Filho,¹⁸ complementa:

“Quando a Constituição Federal assegurou a dignidade da pessoa humana e reconheceu o direito de todos à seguridade, introduziu obstáculo invencível à suspensão de serviços públicos essenciais. Nesses casos, o Estado dispõe de duas escolhas. A primeira é promover a cobrança compulsória do valor correspondente à tarifa, para haver do usuário o montante correspondente aos serviços que continuam a ser prestados. A segunda é, verificando a carência de recursos, custear a manutenção da prestação dos serviços (inclusive e se for o caso), através da elevação das tarifas cobradas dos demais usuários. Nesta última alternativa, a comunidade arcará com o custo dos serviços. A carência de recursos não autoriza supressão da existência e da dignidade da e a goira pessoa humana.”

José Geraldo Brito Filomeno,¹⁹ admite o corte de abastecimento de água, energia elétrica e outros serviços de utilidade pública, nos casos de inadimplemento do

¹⁸ concessões de serviços públicos: comentários às Leis ns.8.987 e 9.074, de 1995, p.130

¹⁹ Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do Anteprojeto, p.178

consumidor, pois o artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor nas palavras do autor,

“ao contrário de privilegiar o consumidor inadimplente ou relapso, pretende assegurar a oferta constante e de boa qualidade dos serviços públicos prestados aos consumidores uti singuli, não se confundindo com os serviços públicos uti universi decorrentes da atividade precípua do Poder Público (educação, saúde, saneamento básico, segurança, etc.). Tudo fica condicionado, portanto, a que não se cuide de cobrança abusiva ou exorbitante, e que o consumidor seja previamente avisado da iminência do corte, até que possa programar-se e saldar o débito em atraso.”

Lembramos que nos serviços onde a Constituição Federal permite a execução indireta, a continuidade do serviço é preservada através das cláusulas exorbitantes a favor do Poder Público, que concedem privilégios especiais para a Administração Pública nos contratos administrativos, em razão da supremacia do interesse a ser protegido pelo Poder Público, tais como a inadmissibilidade da invocação da exceção do contrato não cumprido contra a Administração quando esta descumprir cláusula contratual, a possibilidade da encampação, da intervenção e do uso compulsório dos recursos humanos e materiais da empresa concessionária, quando necessário para a continuidade da prestação do serviço e a reversão dos bens afetos à prestação do serviço público no caso da extinção do contrato de concessão.

No que tange ao direito de greve do servidor público, assunto que obviamente relaciona-se ao princípio da continuidade do serviço público, enquanto não for promulgada a lei que regulamenta seu exercício, este direito está com sua eficácia limitada, não podendo ser aplicado de imediato.

Esta Lei específica que deverá regulamentar o direito de greve do servidor público terá que superar um grande obstáculo, qual seja, a conciliação deste direito do servidor com a necessidade da continuidade da prestação do serviço público.

5.2. PRINCÍPIO DA REGULARIDADE

O princípio da regularidade exige que a prestação de serviços públicos esteja de acordo com as regras, normas e condições exigidas pela natureza do serviço e pelas exigências dos usuários.

5.3. PRINCÍPIO DA GENERALIDADE OU UNIVERSALIDADE

O princípio da generalidade ou universalidade é sucedâneo do princípio constitucional da igualdade.

Segundo Marçal Justen Filho²⁰:

“Generalidade consiste na universalização da oferta do serviço, para propiciar sua fruição por todos os potenciais usuários.”

A prestação de serviços públicos, segundo Dinorá Adelaide Musetti Grotti²¹

“deve considerar as condições e as diferenças sociais dos usuários e a determinação da expansão dos serviços voltada para a consecução do atendimento universal, de modo a possibilitar o acesso a tais serviços a todos, independentemente das forças do mercado.”

O princípio da generalidade implica tratamento igualitário a todos os usuários, de forma impessoal, independentemente do poder aquisitivo, sem qualquer discriminação.

O artigo 196, caput da Constituição Federal consagra o princípio da universalidade ou generalidade nos serviços de saúde. Da mesma maneira dispõe o artigo 208, inciso II e o artigo 211, §4º da Constituição Federal em relação ao ensino.

A prestação de serviços deve ser igual para aqueles que se encontrem em situação semelhante, sem qualquer discriminação de caráter pessoal.

Segundo Celso Antonio Bandeira de Melo, para que a discriminação não afronte o princípio constitucional da igualdade:

²⁰ ob.cit., p. 127

²¹ O serviço público e a Constituição Brasileira de 1988, p. 289

“Deve haver uma relação de causa e efeito entre o estabelecido e a finalidade a atingir.”

Portanto, não há impedimento para a imposição de tarifas diferenciadas, conforme prevê o artigo 13 da Lei Federal nº 8.987/95, desde que haja uma relação entre a causa da discriminação e a finalidade que se visa atingir com a imposição de tarifas diferenciadas.

5.4. PRINCÍPIO DA MODICIDADE

O princípio da modicidade guarda grande relação com o princípio da generalidade e da igualdade, pois garante a todos os que necessitem do serviço público o acesso ao serviço prestado mediante o pagamento de tarifas ou taxas justas. Em alguns casos a Constituição Federal impõe a gratuidade de alguns serviços, como transporte coletivo urbano aos maiores de 65 (sessenta e cinco) anos, artigo 230, § 2º da Constituição Federal, e o ensino fundamental gratuito a todos os que não tiveram acesso na idade própria (artigo 208, inciso I do Texto Constitucional).

O Poder Público visando preservar a universalidade na prestação do serviço público, através de tarifas que permitam o acesso a todos os interessados, evitando a elitização do serviço mediante tarifas que impeçam o acesso aos menos favorecidos, poderá utilizar-se de meios alternativos para manter o equilíbrio econômico financeiro do contrato de concessão ou permissão de serviços públicos, compensando o prestador através da possibilidade de outras fontes de receitas alternativas, acessórias, tais como a exploração do espaço adjacente com lojas, galerias, postos de gasolina etc. e a exploração do subsolo.

5.5. PRINCÍPIO DA SEGURANÇA

Os serviços públicos devem ser prestados com segurança aos usuários, a terceiro e aos bens públicos e privados.

O artigo 14 do Código de Defesa do Consumidor estabelece a responsabilidade objetiva do fornecedor por defeitos relativos à prestação de serviços, bem como por

informações insuficientes e inadequadas sobre seus riscos. E o artigo 17 do mesmo diploma protege da mesma forma todas as vítimas de um evento danoso.

Todas as precauções, cautelas e segurança esperada pelo usuário-consumidor é exigida do prestador de serviço público, inclusive em face da responsabilidade objetiva do Estado e de terceiros prestadores de serviços públicos. O binômio custo-benefício deve ser analisado para que o equilíbrio econômico financeiro do contrato seja mantido ao prestador de serviços e ao usuário a utilização dos serviços seja viabilizada de forma igualitária e universal, através de tarifas e taxas acessíveis.

5.6. PRINCÍPIO DA ATUALIDADE, ADAPTABILIDADE OU MUTABILIDADE

Este princípio conduz a constante atualização tecnológica dos serviços públicos, visando a melhoria da prestação através da utilização da tecnologia de ponta e de equipamentos modernos tanto na prestação dos serviços, como na conservação dos equipamentos e instalações.

A Administração Pública tem o direito de impor ao terceiro, prestador indireto de serviços públicos, a atualização tecnológica dos métodos utilizados para funcionamento do serviço, visando salvaguardar o interesse público. O princípio da mutabilidade autoriza mudanças no regime de execução do serviço objetivando adaptá-lo ao interesse público. Assim, os contratos administrativos podem ser alterados unilateralmente pela Administração, podem ser extintos ou até mesmo é permitida a encampação, sempre visando resguardar o interesse público presente na prestação do serviço à comunidade.

Em contrapartida à necessidade de modernização tecnológica, o prestador de serviços públicos tem assegurado o direito à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

O princípio da atualidade e da adaptabilidade ou mutabilidade deve ser estudado em consonância com o princípio da modicidade de tarifas e com o princípio da uniformização e universalização do serviço público, uma vez que os custos com a modernização tecnológica são suportados, mormente, pelo usuário do serviço.

5.7. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência foi consagrado constitucionalmente como dever de conduta do administrador público, artigo 37, “*caput*”.

Especificamente na gestão ou prestação dos serviços públicos, eficiência corresponde ao atendimento da finalidade a que o serviço se propõe, satisfazendo os usuários com o oferecimento do máximo de vantagens e benefícios com o mínimo de investimento.

O artigo 37, § 3º do Texto Constitucional estabelece que a lei disciplinará as formas de participação do usuário, regulando as reclamações relativas à prestação dos serviços, a avaliação periódica e a manutenção do serviço de atendimento ao usuário, dentre outras medidas que objetivam assegurar o cumprimento do princípio da eficiência pelo prestador de serviços – Estado ou terceiro - e a manutenção da qualidade do serviço prestado com a participação efetiva do usuário.

O princípio da eficiência também é citado pelo artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor, obrigando os prestadores de serviços públicos pessoas jurídicas de direito público ou de direito privado a fornecer serviços eficientes.

O professor Luiz Antonio Rizzato Nunes²² condensa de forma bastante elucidativa o princípio da eficiência, ao concluir que o princípio da eficiência é o gênero e a adequação, a segurança e a continuidade mencionadas no artigo 22 do Código de Defesa do Consumidor são espécies. Diz o autor:

“O serviço público só é eficiente se for adequado, se for seguro e, ainda, se for contínuo”.

Quando o funcionamento do serviço é inadequado ou ineficiente, o serviço apresenta um vício que deverá ser sanado pelo fornecedor. Este responde objetivamente pelos vícios e defeitos do serviço.

Lembramos ainda, que a informação integra a prestação do serviço público, portanto, o vício ou defeito do serviço poderá ser ocasionado pela informação inadequada ou insuficiente. O consumidor-usuário do serviço público tem o direito à informação.

²² Comentários ao Código de Defesa do Consumidor, p. 304

5.8. PRINCÍPIO DA CORTESIA

O princípio da cortesia conduz tanto a Administração Pública como o terceiro prestador de serviço público ao dever de tratar o usuário com educação e urbanidade indistintamente.

O desrespeito a este princípio poderá levar a aplicação de penalidades administrativas aos servidores e os terceiros executores indiretos de serviços públicos também estarão sujeitos às penalidades contratuais.

6. CONCLUSÃO

O presente estudo sobre serviços públicos, abrangendo conceito, classificação e princípios ganha grande importância no atual momento social, em que é necessário repensar o papel do Estado, que aos poucos vai se desvinculando da função de responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, através da produção de bens e serviços e fortalecendo-se como promotor e regulador do desenvolvimento, transferindo para o setor privado atividades que podem ser controladas pelo mercado e transferindo a execução de serviços públicos que não envolvem o exercício do Poder de Polícia do Estado, mas que devem ser subsidiados pelo Estado, tais como educação, saúde, cultura e pesquisa científica.

A reforma do Estado tem como objetivo tornar a Administração Pública mais eficiente e voltada para a cidadania.

Houve durante um período da nossa história um crescimento desmesurado do Estado que passou a abarcar várias atividades antes entregues a iniciativa privada, isto ocorreu após a situação de miséria e desigualdade provocada pelo liberalismo, o Estado interveio na ordem econômica e social visando auxiliar os menos favorecidos e equilibrar a ordem econômica, diminuindo monopólios, fomentando a iniciativa privada, aumentando a competição e tornando o Estado empresário e prestador de serviços.

Já em 1967 com o Decreto Lei nº 200 realizou-se a transferência de atividades para as autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, buscando-se uma especialização dos serviços para a obtenção de melhores resultados e a utilização de métodos de gestão privada mais flexíveis com a descentralização e a desconcentração dos serviços públicos.

Contudo a falta de recursos para investimentos, o aumento das atribuições do Estado levaram a ineficiência na prestação de serviços públicos. Por outro lado, o desenvolvimento tecnológico, a globalização da economia mundial e a busca por serviços públicos eficientes e pelo respeito ao usuário-consumidor conduziram a necessidade de reformar a forma de estruturação do Estado, que passa a ser orientado por valores de eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma Administração Pública gerencial, concentrada mais nos resultados que nos processos, ou seja, voltada ao interesse público.

A participação do estado no modelo produtivo agravou a crise fiscal com a criação de empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias deficitárias. O Estado empresário assumiu muitas atribuições e se desvinculou de sua função precípua, sobretudo na área social.

Assim foi necessário conter os excessos da expansão da descentralização estimulada pelo Decreto – Lei 200/67, diminuindo o tamanho do Estado e os gastos públicos com as empresas estatais. O Estado passou a privatizar suas empresas e a buscar uma forma de administração voltada mais à eficiência e ao gerenciamento, com o equilíbrio necessário entre a liberdade individual e a intervenção do Estado no domínio econômico.

Neste novo modelo de reforma e estruturação do Estado, apenas as atividades indelegáveis por representarem reflexos da soberania estatal devem ficar a cargo do Estado (segurança, defesa, justiça, relações exteriores, polícia, legislação, etc.), nas atividades sociais e econômicas o Estado atua subsidiariamente quando a iniciativa particular não conseguir atingir os objetivos almejados pela sociedade.

Assim surge o conceito de privatização, tão em foco hoje, abarcando todos os mecanismos que o Estado se utiliza para diminuir seu tamanho e suas atribuições, como a quebra de monopólios de atividades exercidas exclusivamente pelo poder público tornando-as competitivas; a descentralização de serviços públicos não exclusivos através de concessões, permissões e autorizações; a terceirização de atividades-meio da administração pública; as parcerias com entidades públicas e privadas por meio de convênios, contratos de gestão e consórcios, visando o desempenho de serviços públicos.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CRETELLA JUNIOR, José. *Curso de Direito Administrativo*. 18ª edição. Forense, 2012.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 17ª edição. São Paulo: Saraiva, 2012.

MARÇAL, Justen Filho. *Teoria Geral das Concessões de serviços públicos*. Dialética.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 39ª edição. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 18ª edição. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O serviço público e a Constituição Federal de 1988*. 24ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

NUNES, Luiz Antonio Rizzatto Nunes. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor*. 7ª edição. Saraiva, 2012.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito administrativo*. 26ª edição. São Paulo: Atlas, 2013.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Parcerias na Administração Pública*. 9ª edição. Atlas. 2012.

