

COLEÇÃO
MANUAIS **Dizer
o Direito**

Coord.: MÁRCIO CAVALCANTE

Renério de Castro Júnior

Manual de
**DIREITO
ADMINISTRATIVO**

4^a edição
revista,
atualizada
e ampliada

2024

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

Dizer  Direito
www.dizerodireito.com.br

Meirelles dentre eles, não reconhece qualquer diferença entre atos nulos e inexistentes, contudo, essa posição é minoritária para fins de concurso).

COMO ESSE ASSUNTO FOI COBRADO EM CONCURSO?

Na prova Instituto Imagine – Procurador Legislativo (CM Parisi)/2019, foi considerado errado:

O ato será inexistente sempre que possuir apenas aparência de manifestação de vontade da administração pública, por não se originar de um agente público. Porém os efeitos produzidos aos terceiros de boa-fé são sempre mantidos, atendendo a segurança jurídica.

Comentários: a assertiva começou bem, de fato, o ato será inexistente sempre que possuir apenas aparência de manifestação de vontade da administração pública.

Contudo, os efeitos produzidos aos terceiros de boa-fé nem sempre serão mantidos. Como vimos, o ato emanado do usurpador de função não produz efeitos, ainda que perante terceiros de boa-fé.

Outra distinção relevante entre o ato nulo e o ato inexistente é que este não tem prazo para que a administração ou o Judiciário declare a sua inexistência e desconstitua os efeitos que ele já produziu, vale dizer, constatada, a qualquer tempo, a prática de um ato inexistente, será declarada a sua inexistência e serão desconstituídos os efeitos produzidos por esse ato.

Diferentemente, a anulação, regra geral, tem prazo para ser realizada. Na esfera federal, os atos administrativos eivados de vício que acarrete a sua nulidade, quando favoráveis ao destinatário, têm o prazo de cinco anos para ser anulados, salvo comprovada má-fé (Lei 9.784/99, art. 54).

Art. 54. O direito da Administração de **anular** os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários **decai em cinco anos**, contados da data em que foram praticados, **salvo comprovada má-fé**.

§ 1º No caso de efeitos patrimoniais contínuos, o prazo de decadência contar-se-á da percepção do primeiro pagamento.

§ 2º Considera-se exercício do direito de anular qualquer medida de autoridade administrativa que importe impugnação à validade do ato.

8. ESPÉCIES DE ATOS ADMINISTRATIVOS

Não há uniformização doutrinária ou legal às espécies de atos administrativos, Hely Lopes Meirelles, em clássica lição, apresenta cinco espécies: a) atos normativos; b) atos ordinatórios; c) atos negociais; d) atos enunciativos; e e) atos punitivos.

Contudo, para alguns autores, essa categorização não é adequada, pois um tipo de ato pode ser classificado em mais de uma espécie. Por exemplo: a portaria, a depender de seu conteúdo, pode estar inserida dentre atos ordinatórios ou normativos.

Para contornar esse e outros problemas da classificação de Hely, autores como Maria Sylvia Zanella Di Pietro e José dos Santos Carvalho Filho apresentam uma sistematização em dois grupos:

- a) **quanto ao conteúdo (critério material)**: licença, permissão, autorização, admissão, aprovação, homologação, visto, pareceres, atos sancionatórios, entre outros; e
- b) **quanto à forma (critério formal)**: decreto, portaria, resolução, alvará, circular, despacho, entre outros.

Nessa obra, ficaremos com a divisão proposta por Hely Lopes Meirelles, uma vez que esta é, sem dúvida, a mais cobrada em concursos.

8.1. Atos normativos

Os atos administrativos normativos são **comandos gerais e abstratos** proferidos pela Administração Pública, cujo objetivo é a fiel execução da lei. Quanto às formas para expedição de regulamentos, vale mencionar os decretos regulamentares (decretos normativos), os regimentos, as resoluções, as portarias de conteúdo genérico e as deliberações.

Os atos normativos podem ser considerados como leis em sentido material e atos administrativos em sentido formal. Na sua essência tais atos não possuem o caráter individualizador, típico dos atos administrativos, revestindo-se, na verdade, da generalidade das leis.

Muita atenção com a parágrafo acima. Embora os atos normativos sejam normas, **não são leis em sentido estrito**. Vez que são elaborados pela Administração Pública, **não podem inovar no ordenamento jurídico**, criando direitos ou deveres para os administrados.

Aliás, é válido lembrar que o ato normativo que extrapola o comando legal pode ser suspenso pelo Congresso Nacional:

Art. 49. É da competência **exclusiva** do Congresso Nacional:

(...)

V – **sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar** ou dos limites de delegação legislativa;

No mais, uma vez que são atos destinados a atender à generalidade das situações e dos administrados, sua validade depende da publicação no Diário Oficial, sendo **desnecessária a intimação pessoal dos afetados** (STJ. MS 14.686/DF, Rel. Ministro Jorge Mussi, Terceira Seção, julgado em 13/09/2017).

Ademais, os atos administrativos normativos, **em regra, não podem ser objeto de controle abstrato de constitucionalidade**. Isso porque tais atos não retiram seu fundamento

de validade da própria Constituição, mas sim de outros atos normativos, sendo por isso chamados de “atos normativos secundários”.

Dessa forma, se o ato administrativo normativo for incompatível com a lei haverá aí uma **crise de legalidade**, pois a atuação do administrador violou a determinação do legislador, e o ato será considerado ilegal (e não inconstitucional).

Já se o ato está em conformidade com a lei, mas ainda assim, fere a Constituição, a violação é apenas indireta e o objeto de eventual ação do controle abstrato seria a própria lei, já que ela sim retira seu fundamento de validade da Carta Constitucional. Veja que, caso a lei seja impugnada e seja reconhecida sua inconstitucionalidade, esse diploma normativo será extirpado do ordenamento e, como consequência, o ato administrativo perde seu fundamento e deixa de existir (esse efeito é chamado, no direito constitucional, de teoria da “**inconstitucionalidade por arrastamento**”).

Em síntese, não é possível que os atos normativos sejam objeto de ação do controle concentrado pois entre eles e a Constituição haverá um diploma legal intermediário (ou interposto), normalmente uma lei. No entanto, excepcionalmente, o ato administrativo que inovou na ordem jurídica, ou seja, que não guarda relação com uma norma primária, poderá ser atacado na via do controle concentrado.

Nesse sentido, há um interessante precedente do STF em que se entendeu não caber à unidade federativa (um Estado) a edição de decreto para conceder isenção de ICMS, sem que houvesse um convênio celebrado no âmbito do CONFAZ² que o sustentasse. Nesse caso, **coube o controle do ato via ADI, pois houve inovação indevida no ordenamento** (STF. ADI 3664, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/06/2011).

No mais, os atos normativos decorrem do **Poder Normativo ou Regulamentar** da Administração e subdividem-se em algumas espécies, vejamos.

8.1.1. Decreto

São atos administrativos de **competência exclusiva** dos Chefes do Executivo, destinados a prover situações gerais ou individuais. Em verdade, o Decreto é a **forma** pela qual se exterioriza o Regulamento. São divididos pela doutrina em duas espécies:

- a) **Regulamentos Executivos**: são aqueles editados para a fiel execução da lei. Não inovam no ordenamento jurídico, pois, se assim o fizerem, haverá violação ao Princípio da Legalidade (art. 5º, II, CF/88).
- b) **Regulamentos Autônomos**: dispõe sobre matéria não regulada especificamente na lei. Assim, são capazes de inovar no mundo jurídico, mormente porque não há previsão legal anterior para ser apenas complementada pelo ato administrativo.

Como já apontado no capítulo dos poderes administrativos, essa segunda espécie de regulamento causou bastante discussão na doutrina a respeito de sua constitucionalidade, notadamente em face do princípio da legalidade estampado no texto constitucional.

2. Conselho Nacional de Política Fazendária. Este órgão detém interessantes atribuições voltadas a minimizar os efeitos da guerra fiscal entre os estados. Você o estudará melhor com o Professor Leonardo em Direito Tributário.

Em resumo, repisamos que a corrente que prevalece é aquela capitaneada por Maria Sylvania Zanella Di Pietro e adotada pelo STF e pelo STJ, de que os Decretos/Regulamentos autônomos passaram a ser admitidos no Brasil com a edição da Emenda Constitucional nº 32/2001, mas apenas **excepcionalmente nas hipóteses do art. 84, VI, da CF/88**:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

VI – **dispor, mediante decreto**, sobre:

- a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;
- b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

8.1.2. Regimento

Os regimentos são atos administrativos normativos que estabelecem regras de funcionamento e de organização dos órgãos colegiados; por exemplo, regimento interno da Procuradoria Geral do Estado.

Como bem aponta Rafael Oliveira, o regimento tem três diferenças em relação ao decreto regulamentar:

- a) **agente competente**: o decreto regulamentar é da competência privativa do chefe de Executivo; o regimento é editado por autoridade administrativa integrante do órgão colegiado;
- b) **fundamento**: o decreto regulamentar fundamenta-se no poder de polícia; o regimento no poder disciplinar; e
- c) **efeitos**: o decreto produz efeitos para os administrados (efeitos externos); o regimento acarreta efeitos internos para o respectivo órgão colegiado.

8.1.3. Resolução e instrução normativa

São expedidas pelas **altas autoridades** do Executivo (com exceção do Chefe deste Poder que expede decretos) ou pelos **presidentes dos Tribunais** e **órgãos legislativos**, para disciplinar matéria de sua **competência específica**.

Como exemplo, temos as Resoluções de **Agências Reguladoras** que, conforme já analisado, possuem poder normativo que se restringe ao âmbito técnico da prestação do serviço e expedem seus atos por meio de manifestação do seu Conselho Diretivo.

8.2. Atos ordinatórios

Os atos ordinatórios **decorrem do poder hierárquico** e orientam os agentes públicos subordinados no exercício das funções que desempenham. Os atos ordinatórios

restringem-se ao interior da Administração e somente alcançam os servidores que estão subordinados à chefia que os expediu.

Essa espécie de ato só alcança os servidores que estão subordinados à autoridade que os expediu, que estão obrigados a seguir fielmente às determinações hierarquicamente superiores, sob pena de cometimento de **falta funcional**. Como exceção temos as ordens eminentemente ilegais, tal como a ordem de um delegado para que um policial pratique tortura em um acusado.

São exemplos de atos ordinatórios:

- a) **as portarias** (trazem determinações gerais ou especiais aos que a elas se submetem, como as portarias de delegação de competência, de remoção de um servidor, de designação de comissão de sindicância etc.);
- b) **as circulares internas** (utilizadas para transmitir ordens internas para uniformizar o tratamento dado a certa matéria);
- c) **as ordens de serviço** (determinações para autorizar o início de determinada tarefa);
- d) **os avisos** (editados por Ministros de Estados para tratarem de assuntos relacionados aos respectivos Ministérios);
- e) **os memorandos**; e
- f) **os ofícios**.

Quanto às portarias, fique atento que, embora tradicionalmente as portarias estejam inseridas na categoria de atos ordinatórios, não é incomum que altas autoridades administrativas emitam normatizações de situações por meio de portaria. Assim sendo, o que importa é o conteúdo do ato e não a sua terminologia.

Por falar em terminologia, fique atento que tudo o que foi dito quanto aos atos ordinatórios é doutrinário, já que, por conta da falta de codificação, o Direito Administrativo não apresenta fórmula única para o uso de cada um destes atos.

O fundamental é entender que os atos ordinatórios são os instrumentos utilizados pela Administração para que possa organizar melhor a hierarquia presente nos órgãos públicos.

8.3. Atos negociais ou de consentimento

Os atos negociais (ou de consentimento) são aqueles nos quais ocorre uma coincidência da pretensão do particular no tocante ao que deseja a Administração Pública.

Desse modo, há interesse recíproco entre as partes, **sem, contudo, constituir-se contrato**, que é ato bilateral. De toda maneira, os atos negociais estabelecem efeitos jurídicos entre a Administração Pública e os administrados, impondo a ambos a observância de seu conteúdo e o respeito às condições de sua execução.

COMO ESSE ASSUNTO FOI COBRADO EM CONCURSO?

Na prova IDCAP – Auditor de Controle Interno (CM Boa Esperança)/2019, foi considerado errado:

Atos enunciativos são aqueles que envolvem uma declaração de vontade do Poder Público coincidente com a pretensão do particular, que visa à concretização de negócios jurídicos públicos ou à atribuição de certos direitos e vantagens ao particular.

Comentários: a questão apresentou o exato conceito de ato negocial, porém o chamou de enunciativo, daí o erro.

É muito comum os órgãos públicos expedirem atos negociais com a nomenclatura de “**alvará**”; por exemplo, no alvará da vigilância sanitária, o alvará é a forma e a licença é o conteúdo do ato administrativo.

Os atos negociais, independentemente da espécie, têm três características gerais:

- dependem da **concordância** do Poder Público;
- necessitam do **pedido do interessado** (não são conferidos *ex officio*); e
- são necessários para **legitimar a atividade** a ser desenvolvida pelo interessado.

Vejamos as espécies de atos negociais.

8.3.1. Autorização

É o ato administrativo **unilateral, discricionário e precário** pelo qual a Administração Pública **faculta o uso de bem público a particular** para atender ao seu interesse privado ou **faculta a prestação de serviço público**, ou ainda para a **prática de determinada conduta**.

A autorização normalmente é necessária para o exercício de atividade potencialmente prejudicial à coletividade ou de atividade de interesse social, razão pela qual a lei exige a chancela do Estado para fins de proteção ao interesse público.

Como a autorização é expedida em caráter extremamente precário, a Administração, por razões de conveniência e oportunidade, pode revogá-la a qualquer tempo, **sem que surja para o particular direito à indenização**.

8.3.2. Permissão

É ato administrativo **unilateral, discricionário e precário** pelo qual a Administração **faculta o uso de bem público**, mas se diferencia da autorização por visar atender, preponderantemente, a interesse do particular e da coletividade.

Rafael Oliveira, contudo, entende que a mencionada distinção entre autorização e permissão não acarreta qualquer efeito prático ou jurídico, uma vez que, independentemente da nomenclatura utilizada, o ato será discricionário e precário.

Saliente-se, ainda, que embora discricionária, a permissão deve resguardar o princípio da impessoalidade, de modo que sempre que possível, será outorgada mediante licitação ou, no mínimo, com obediência a procedimento em que se assegure tratamento isonômico aos administrados (STJ. Resp 904676/DF, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, j. 18/11/2008).

No mais, você precisa ficar muito atento para não confundir dois conceitos parecidos, porém diferentes:

- a) **permissão de uso de bem público:** é ato administrativo unilateral, discricionário e precário, é o que estamos estudando agora;
- b) **permissão de serviços públicos:** é contrato administrativo de adesão, precedido de licitação pública, nos termos do art. 40 da Lei 8.987/95:

Art. 40. A **permissão de serviço público** será formalizada mediante **contrato de adesão**, que observará os termos desta Lei, das demais normas pertinentes e do edital de licitação, inclusive quanto à precariedade e à revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente.

8.3.3. Licença

É o ato administrativo vinculado pelo qual a Administração, após verificar que o administrado preenche todos os requisitos estabelecidos pela lei, libera o desempenho de atividade material (licença para construir, para conduzir veículo motorizado).

Aliás, sobre a licença para construção, pende certa discussão sobre a **possibilidade de sua revogação**. Posiciona-se a doutrina, a princípio, no sentido de que os **atos vinculados não podem ser revogados**, pois a revogação decorre de análise de pressupostos de conveniência e oportunidade, o que não se admite para os atos previstos em lei sem margem de escolha.

Contudo, no caso peculiar de licença para construção e reforma, tanto a doutrina como a jurisprudência se firmaram no sentido de que **é possível a sua revogação, desde que justificada por razões de interesse público superveniente, mas com indenização** ao particular pelos prejuízos comprovados (STJ. STJ – Resp 1011581/RS, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, 1ª Turma, j. 07/08/2008).

Sim, você entendeu certo, **este é um estranho caso em que falaremos em revogação de um ato vinculado**.

Ademais, fique atento que as licenças aqui analisadas não se confundem com as previstas nos Estatutos dos Servidores, por exemplo, as listadas na Lei 8.112/90 (licença capacitação, licença para tratar de interesse particular, etc.).

Antes de prosseguirmos com os demais atos negociais citados pela doutrina, é bom memorizar as diferenças fundamentais entre os três tipos já vistos:

AUTORIZAÇÕES	PERMISSÕES	LICENÇAS
O objeto é o uso de bem público a particular; a prestação de serviço público; ou a prática de determinada conduta.	O objeto é o uso de bem público por particular.	O objeto é uma atividade material prestada pelo particular.
São discricionárias.	São discricionárias.	São vinculadas.
São revogáveis (ato precário).	São revogáveis (ato precário).	Em regra, não são revogáveis (ato definitivo).

8.3.4. Demais atos negociais

Além dessas espécies mais comuns, a doutrina apresenta, ainda, os seguintes atos classificados como negociais:

- a) **admissão**: ato administrativo vinculado que reconhece o **direito ao recebimento** de determinado serviço público pelo particular (exemplo: admissão em escolas públicas ou hospitais públicos).
- b) **aprovação**: ato unilateral e discricionário pelo qual se exerce o controle **prévio ou a posteriori** do ato administrativo (exemplo: aprovação prévia do Senado para escolha de autoridades).
- c) **homologação**: ato unilateral e vinculado pelo qual a Administração Pública reconhece a legalidade de um ato jurídico. Ela se realiza **sempre a posteriori** e examina apenas o aspecto da legalidade, no que se distingue da aprovação, que é ato discricionário e examina aspectos de conveniência e oportunidade (exemplo: homologação do resultado de concurso público).
- d) **protocolo**: ato pelo qual o Poder Público acerta com o particular a realização de determinado empreendimento ou atividade ou a abstenção de certa conduta, no interesse recíproco da Administração e do administrado signatário.

O protocolo é um interessante caso de **ato bifrontal**, pois para a Administração Pública prevalecerá o Direito Público, já para o particular, o Direito Privado. É vinculante para aqueles que o celebram, acarretando direitos e obrigações recíprocas.

8.4. Atos enunciativos

Atos enunciativos são todos aqueles em que a Administração **se restringe a certificar ou a atestar um fato** constante de registros, processos e arquivos públicos ou emitir opinião sobre determinado assunto (Diogo Figueiredo Moreira Neto).

São espécies de atos enunciativos os pareceres, as certidões, os atestados e o apostilamento (ou simplesmente apostilas).

8.4.1. Pareceres

Os pareceres são atos administrativos que expressam a opinião do agente público sobre determinada questão fática, técnica ou jurídica. Exemplo: pareceres que você elaborará quando for Procurador(a).

Em regra, os **pareceres não vinculam a decisão administrativa** a ser proferida pela autoridade competente no caso concreto. Todavia, a legislação aponta casos em que o parecer será dotado de força normativa (parecer normativo) e vinculante para toda a Administração Pública.

Como exemplo, temos a Lei Complementar 73/93:

Art. 40. Os pareceres do Advogado-Geral da União são por este submetidos à aprovação do Presidente da República.

§ 1º O parecer aprovado e publicado juntamente com o despacho presidencial vincula a Administração Federal, cujos órgãos e entidades ficam obrigados a lhe dar fiel cumprimento.

A doutrina costuma apontar três espécies de pareceres:

- a) **facultativo**: este parecer **não é exigido por lei** para formulação da decisão administrativa e, uma vez elaborado, **não vincula a autoridade competente**;
- b) **obrigatório**: deve ser **necessariamente elaborado nas hipóteses mencionadas na legislação**, contudo, a opinião expressa neste parecer **não vincula** a autoridade responsável pela decisão administrativa, que pode contrariar o parecer de forma motivada; e
- c) **vinculante**: é o parecer que deve ser obrigatoriamente elaborado e seguido pela autoridade competente. Desrespeitar um parecer vinculante pode acarretar falta funcional e ato de improbidade administrativa.

Tema de grande relevância para os concursos de advocacia pública (e também para a prática profissional) é a **possibilidade de responsabilização do parecerista**.

A **doutrina majoritária** entende que somente haverá responsabilidade do parecerista se ele tiver atuado de forma **dolosa**, ou com **erro grosseiro** quando da emissão da opinião.

Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho afirma que a responsabilidade do parecerista pelo fato de ter sugerido mal somente lhe pode ser atribuída se houver **comprovação indiscutível de que agiu dolosamente**, vale dizer, com o intuito predeterminado de cometer improbidade administrativa.

Nesse tema, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal afirma que o Advogado Público é responsável civilmente pelos danos causados se decorrente de **erro grave e inescusável**, ou ato comissivo ou omissivo praticado com **culpa em sentido lato (dolo e culpa grave)**.

8.4.2. Certidões

As certidões são atos que reproduzem cópias dotadas de fé pública de registro de alguma informação de que disponha a Administração em seus arquivos, expedidas em razão de solicitação do requerente.

Destaque-se que o texto constitucional consagra o direito de certidão no catálogo de direitos fundamentais, assegurando a todo e qualquer interessado, independentemente do pagamento de taxas, “a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal” (art. 5.º, XXXIV, “b”, da CRFB).

8.4.3. Atestados

Os atestados são atos administrativos parecidos com as certidões, pois também declaram a existência ou inexistência de fatos administrativos.

Entretanto, os atestados não se confundem com as certidões. Nas certidões, o agente público emite declaração sobre ato ou fato constante dos arquivos públicos. Os atestados, por sua vez, retratam fatos que não constam previamente dos arquivos da Administração (exemplo: atestado de vacinação).

8.4.4. Apostilamentos

Na apostila, a Administração **acrescenta informações** constantes em um registro público. Apostilar significa acrescentar algo ao registro, incluir informações faltantes ou alterá-lo, no caso de conter descrição não condizente com a realidade.

8.5. Punitivos

Por atos punitivos entendemos os instrumentos por meio dos quais a Administração aplica uma sanção a servidores ou aos administrados.

Os **atos punitivos internos** têm como destinatários os próprios agentes públicos. São exemplos as penalidades disciplinares, como a advertência, suspensão, demissão. Assim, são sanções disciplinares ou funcionais aplicadas com base no **poder disciplinar**.

Já os **atos punitivos externos** têm como destinatários os particulares que pratiquem infrações administrativas em geral. São exemplos as penalidades aplicadas no exercício do **poder de polícia** (interdição de atividades, destruição de alimentos, substâncias ou objetos imprestáveis etc.).

Pelo fato de serem atos que restringem a esfera jurídica dos particulares, tantos os atos punitivos internos quanto os externos exigem prévio processo administrativo, em que sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa.

ESPÉCIES DOS ATOS ADMINISTRATIVOS	
ATOS NORMATIVOS	Decreto ou Regulamento
	Instrução Normativa
	Regimento
	Deliberação
	Resolução

10

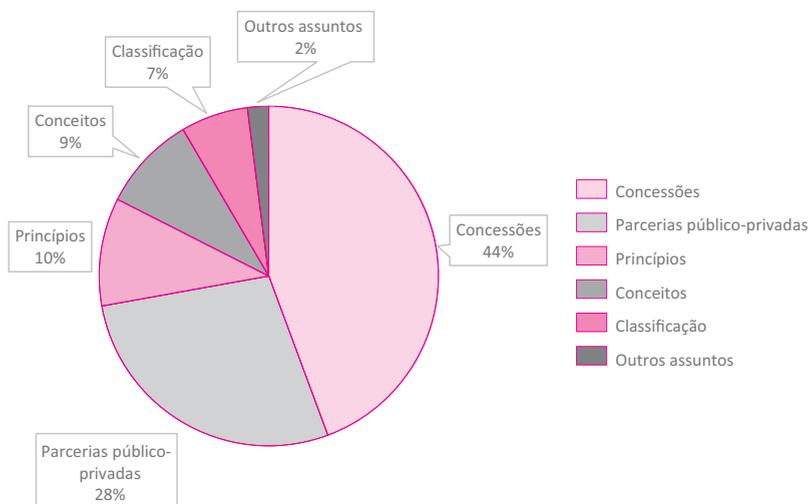
SERVIÇOS PÚBLICOS

1. COMO ESTUDAR SERVIÇOS PÚBLICOS

Serviços públicos não é um assunto fácil, mas é bem interessante. Para compreender esse tema é preciso dominar alguns conceitos doutrinários (o próprio conceito de serviços públicos, por exemplo), estudar a legislação (destaca-se a Lei 8.987/95) e entender diversos julgados do STF e do STJ. Veremos tudo isso ao longo do capítulo.

Se você tiver que centrar seus esforços em um assunto deste capítulo, que seja em concessão de serviços públicos, especialmente nas diferenças entre concessão, permissão e autorização. É assunto relativamente fácil e muitíssimo cobrado em provas¹:

Temas mais cobrados



1. Foram consideradas todas as provas de concurso público, de todas as bancas, do período compreendido entre janeiro de 2017 e dezembro de 2021.

Também preste muita atenção com as Parcerias Público-Privadas – PPP's –, que são espécies de concessão de serviços públicos. Esse tema não é cobrado em todas as provas, ele costuma ficar reservado para as provas mais exigentes.

Pois bem, vamos gabaritar os serviços públicos!

2. CONCEITO

O conceito de serviços públicos passa bem longe de ser pacífico, nem mesmo a CF/88 ou a legislação apresentam uma conceituação que se possa dizer unânime.

Na verdade, dizer qual serviço é, ou não, público é uma escolha política do legislador. Com efeito, é o Estado quem escolhe, por meio da Constituição Federal e da legislação, quais as atividades gozam de interesse geral e as rotula como serviços públicos.

De todo modo, para entendermos os elementos que caracterizam um serviço público, é bom que vejamos alguns conceitos doutrinários:

Maria Sylvia Zanella Di Pietro entende que serviço público é toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente de direito público.

Hely Lopes Meirelles defende que serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade, ou simples conveniência do Estado.

José dos Santos Carvalho Filho, por sua vez, ensina que serviço público é toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade.

Lendo com atenção os conceitos apresentados pelos autores, podemos destacar três elementos, os quais nos ajudam a ter uma noção do que vem a ser serviço público. Nesse sentido, serviço público é:

- A prestação de utilidades ou comodidades materiais concretas essenciais e secundárias à coletividade (**elemento material**),
- Pelo Estado ou por seus delegatários (art. 175, CF/88) (**elemento subjetivo**),
- Assim definidas em lei, sob regime de direito público (**elemento formal**).

2.1. Escolas de conceituação de serviços públicos

Existem algumas escolas clássicas quanto à conceituação dos serviços públicos e como este tema é objeto de algumas provas mais aprofundadas achei por bem apresentá-las aqui. Contudo, saiba que estas conceituações agora analisadas têm **valor meramente histórico**, não sendo uma discussão atual da doutrina:

- a) **Escola essencialista**: para os adeptos desta corrente, serviço público é **toda atividade** que atenda direta e essencialmente à vida em coletividade. Nesses termos, para que

um serviço seja considerado automática e obrigatoriamente público, basta que seja imprescindível à coletividade. Assim, para esta corrente, **adota-se exclusivamente o critério material**.

Essa corrente não é aceita no Brasil, pois adota um conceito bastante restritivo, deixando de lado, por exemplo, os trabalhos internos realizados pelos servidores e os serviços não essenciais, como as loterias. Afinal, mesmo os serviços não essenciais (secundários) e os serviços administrativos (internos à Administração) podem ser classificados como serviços públicos. É uma questão de escolha política, materializada na elaboração da legislação.

- b) **Escola subjetivista (ou orgânica)**: para esta corrente, basta que esteja sendo prestado pelas entidades da Administração Direta ou Indireta para que um serviço seja considerado público. É irrelevante qual seja o conteúdo da atividade. Assim, adota-se exclusivamente o **critério subjetivo**, também conhecido como critério orgânico.

Essa corrente também não é adotada no Brasil, uma vez que há pessoas jurídicas de direito privado que não integram a Administração, a exemplo dos delegatários, e que prestam serviços públicos. Igualmente, existem entidades que integram a Administração Indireta, mas que não prestam serviços públicos, como acontece com as empresas públicas e sociedades de economia mista exploradoras de atividades econômicas.

COMO ESSE ASSUNTO FOI COBRADO EM CONCURSO?

Na prova NC-UFPR – Notário e Registrador (TJ PR)/Provimento/2019, foi considerado correto:

A qualificação de um bem econômico como serviço público não implica a sua prestação estatal direta.

Comentários: não aplicamos no Brasil a corrente orgânica ou subjetivista, que defende que todos devem ser prestados diretamente pelo Estado. Na verdade, a prestação dos serviços pode ser indireta, por meio de concessionárias e permissionárias, como previsto no caput do art. 175 da CF/88.

Interessante notar que, embora rechaçada pela doutrina, a escola subjetivista conseguiu influenciar a recente Lei de Proteção aos Usuários de Serviços Públicos (Lei 13.460/17), conforme se vê pelo conceito apresentado por essa norma:

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

(...)

II – serviço público – atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, **exercida por órgão ou entidade da administração pública;**

Na frase “*exercida por órgão ou entidade da administração pública*”, fica clara a influência do critério subjetivo no conceito legal.

- c) **Escola formalista**: corrente que defende que não é possível definir um serviço como público pela atividade em si, pois existem atividades essenciais, como a saúde, que quando prestadas por particulares não podem ser consideradas serviço público. Assim, para que um serviço seja considerado público, é necessário que a lei ou o texto constitucional o defina como tal (**critério formal**).

A **escola formalista** é a corrente adotada no Brasil. Contudo, essa corrente não leva em conta apenas o critério formal para definir serviço público, mas **considera também um elemento material, relacionado com a natureza da atividade**, de modo que somente pode ser serviço público uma prestação, um “fazer algo” que configure uma utilidade ou comodidade material para a sociedade.

Assim, **não** são serviços públicos:

- **Obras públicas**: porque se trata de uma atividade estanque, com projeto que determina início e fim das atividades. Diferentemente, o serviço público é contínuo. Em alguns casos, podem se relacionar, como na hipótese de ser realizada uma obra pública (construção de uma escola) para posterior prestação de serviço público (ensino básico).
- Atividade **jurisdicional, legislativa e política**.
- Atividade de **fomento**: pois o Poder Público não “faz algo” para os indivíduos e sim “dá algo” para incentivar uma atividade particular.
- **Poder de polícia**: pois é uma atividade que restringe um direito de liberdade ou a propriedade, não configurando, portanto, uma comodidade. É uma atuação restritiva do Estado, ao passo que, o serviço público, é ampliativo.
- **Exploração de atividade econômica**: porque, nesta atividade, o ente estatal atua no mercado, explorando atividade econômica, de modo que se submete às normas de Direito Privado, não se beneficiando das prerrogativas de poder público. Por outro lado, nos serviços públicos, o regime aplicável é de Direito Público, ensejando prerrogativas à Administração.

3. COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

A CF/88 outorgou a todos os entes estatais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) a prerrogativa de prestar, direta ou indiretamente, serviços públicos à coletividade.

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**.

Contudo, a fim de evitar conflitos federativos, a CF/88 estabeleceu em seu texto uma detalhada repartição de competências. No quadro a seguir (elaborado por Erick Alves), estão destacados os principais serviços inseridos na competência de cada ente federado, conforme previsto na CF/88:

REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DE COMPETÊNCIAS PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Competência da União (art. 21): defesa nacional, emissão de moeda, serviço postal, telecomunicações, radiodifusão sonora e de sons e imagens (emissoras de rádio e de televisão), energia elétrica, navegação aérea e aeroespacial, transporte ferroviário, aquaviário e rodoviário interestadual e internacional, serviços nucleares.

Competência dos Municípios (art. 30): serviços que sejam de **interesse local**, ou seja, aqueles que dizem respeito diretamente à população daquele Município. A CF enumerou alguns desses serviços, tais como programas de educação infantil e de ensino fundamental e atendimento à saúde da população (com a cooperação da União e do Estado), além do **transporte coletivo**, que tem caráter essencial, conforme o texto constitucional. Outro exemplo, não listado na CF, é a coleta de lixo e o serviço funerário (o rol da CF, para os Municípios, é exemplificativo).

Competência dos Estados (art. 25): serviços que não sejam de competência da União ou dos Municípios, por isso chamados de **competência remanescente** ou **residual**, conforme dispõe a CF: *“são reservadas aos estados as competências que não lhe sejam vedadas por esta constituição”*. Por exemplo: a CF estabelece que a União deve prestar os serviços de transporte interestadual ou internacional, e o Município o transporte coletivo (intramunicipal). Logo, o **transporte intermunicipal**, que sobra (não aparece na CF), compete ao Estado. Além disso, como **exceção** às competências de interesse regional, a CF prevê como de competência dos Estados o serviço de **gás canalizado** (art. 25, § 2º), que é de interesse *local*.

Competência do Distrito Federal: em regra, compete ao DF a prestação de serviços de competência dos Estados e dos Municípios, em razão da competência cumulativa ou múltipla. No entanto, **nem todos os serviços de competência estadual são mantidos e organizados pelo DF**. Alguns serviços do DF são mantidos pela **União**, por exemplo: Poder Judiciário, Ministério Público (CF, art. 21, XIII), polícia civil, polícia militar e bombeiros (CF, art. 21, XIV). Além disso, o art. 21, XIV, estabelece que cabe à União *“prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio”*.

Competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23): os serviços públicos são prestados de forma **paralela**, em condições de igualdade, sem relação de subordinação (hierarquia) entre os entes federativos. A atuação (ou omissão) de um ente não impossibilita a atuação do outro. Exemplos: **saúde, cultura, educação e proteção ao meio ambiente**.

Gestão associada de serviços públicos (art. 241): a CF prevê que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos”. Como se vê, os entes federados podem prestar serviços públicos de forma associada, formando, entre eles, **consórcios públicos** ou **convênios**.

COMO ESSE ASSUNTO FOI COBRADO EM CONCURSO?

Na prova VUNESP – Notário e Registrador (TJ RS)/Remoção/2019, foi considerado errado:

Em razão dos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, a caracterização de atividade como serviço público exige prévia autorização constitucional.

Comentários: apesar de não haver uma definição exata do que é ou não um serviço público, não há, no ordenamento jurídico, a exigência para a sua caracterização de que a atividade esteja previamente autorizada pela Constituição.

Observe que a tabela acima exposta detalha a repartição constitucional de competência para a prestação dos serviços públicos, mas isso não significa que, pelo fato de não estar previsto na CF/88, determinada atividade não será considerada serviço público.

3.1. Titularidade dos serviços públicos

Embora possa ser delegado (concessão, permissão e autorização) a entidades privadas, o serviço público **só pode ser titularizado por entidade da Administração Pública**. Desse modo, observada a repartição de competências determinada pela Constituição e pela legislação, a titularidade de serviços públicos somente pode ser atribuída à União, Estados, Distrito Federal, Municípios, Territórios, autarquias, associações públicas, fundações públicas, empresas públicas ou sociedades de economia mista.

Com efeito, os instrumentos normativos de delegação de serviços públicos, como concessão e permissão, **transferem apenas a prestação temporária, nunca delegam a titularidade do serviço público**.

Empresas públicas e sociedades de economia mista recebem a **titularidade** do serviço público (**quando constituídas para esse fim**), mas também podem ser meras executoras dos serviços que lhes sejam transferidos (quando celebram contrato de concessão, por exemplo).

4. CLASSIFICAÇÕES

São várias as classificações de serviços públicos apresentadas pela doutrina. Vejamos os critérios mais importantes para provas de concursos.

4.1. Quanto aos destinatários

Classificação muito importante para o Direito Tributário (especificamente no estudo das taxas) é aquela que diferencia os serviços públicos em **serviços *uti singuli* (ou individuais)** e **serviços *uti universi* (ou gerais)**, conforme a forma de fruição destas atividades pelos usuários. Vejamos:

SERVIÇOS <i>UTI SINGULI</i>	SERVIÇOS <i>UTI UNIVERSI</i>
São aqueles prestados a toda a coletividade, mas cuja utilização pode ser individualizada. Neles, é possível mensurar o quanto cada usuário dele usufruiu, ensejando na cobrança de taxas ou tarifas . Também são denominados como serviços divisíveis. Tem-se, como exemplo, o serviço de energia elétrica, telefonia e transporte público.	São aqueles que não podem ser divididos em sua utilização e, por isso, são designados como serviços indivisíveis. Não é possível saber quanto cada usuário utilizou desses serviços. Por essa razão, eles são custeados pela receita geral decorrente da arrecadação dos impostos . Por exemplo, o serviço de iluminação pública, segurança pública e limpeza pública.

Considera-se inconstitucional, portanto, a instituição de uma taxa para arcar com os custos de um serviço indivisível, pois o fato gerador do tributo taxa é a prestação de um serviço público divisível (*uti singuli*) ou o exercício do poder de polícia.

Ainda sobre os serviços públicos divisíveis, eles podem ser subdivididos em **compulsórios** e **facultativos**.

SERVIÇOS DIVISÍVEIS COMPULSÓRIOS	SERVIÇOS DIVISÍVEIS FACULTATIVOS
São aqueles essenciais à coletividade, razão pela qual não podem ser abdicados pelos destinatários, devendo ser feita a cobrança pelo Poder Público em decorrência de ter colocado o serviço à disposição dos cidadãos. Essa cobrança se efetiva pela instituição de taxa – natureza tributária .	Visam atender aos interesses da coletividade, mas podem ou não ser utilizados pelos usuários . Por conta disso, somente será possível a cobrança pelo serviço efetivamente prestado, que se dará por meio de tarifas ou preços públicos, de natureza não tributária . (Súmula 545 STF: Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu).

4.2. Quanto à forma de prestação

Além disso, os serviços públicos também podem ser classificados em **serviços públicos privativos (exclusivos)** e **não privativos (não exclusivos)**, segundo à sua forma de prestação.

SERVIÇOS PÚBLICOS EXCLUSIVOS (PRIVATIVOS)	SERVIÇOS PÚBLICOS NÃO EXCLUSIVOS (NÃO PRIVATIVOS)
São aqueles prestados somente pelo Estado, de forma direta (pelos entes da Administração Direita ou Indireta) ou mediante delegação a particulares, por meio de contratos de concessão e permissão.	São aqueles que podem ser prestados por particulares independentemente de delegação do ente estatal. São serviços de utilidade pública, cuja execução será somente fiscalizada pela Administração Pública, mas que também serão prestados pelo Estado.

Por sua importância, os serviços públicos não exclusivos merecem mais alguns comentários.

Em verdade, **os serviços públicos não exclusivos não são de titularidade e nem são prestados pelo Estado**, mas apenas por ele **autorizados, regulamentados e fiscalizados** (são prestados por particulares, sob regime de Direito Privado). Assim, são verdadeiras atividades privadas controladas pelo poder de polícia do Estado.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, são considerados serviços públicos, porque atendem a necessidades coletivas; mas impropriamente públicos, porque falta um dos elementos do conceito de serviço público, que é a **gestão**, direta ou indireta, pelo Estado.

Com efeito, para a doutrina majoritária, nos serviços públicos não exclusivos, a “autorização” consiste numa anuência prévia do Estado, no exercício do poder polícia (ou seja,

fiscalização e controle estatal de uma atividade privada), e não num ato administrativo de delegação de serviço público.

Como **exemplo de serviços públicos não exclusivos** podem ser citados os serviços prestados por instituições financeiras, por seguradoras, os serviços de previdência privada e os serviços de educação e saúde, quando prestados por entidades particulares.

4.3. Quanto ao objeto

Há, ainda, quem diferencie as atividades estatais em **serviços administrativos, serviços industriais (ou comerciais) e serviços sociais**.

Serviços Administrativos	Serviços Industriais	Serviços Sociais
Abrange as atividades internas do Estado, voltadas à organização e estruturação institucional, como forma de garantir uma boa execução da atividade administrativa. Ex: serviço de imprensa oficial para publicação dos atos da Administração Pública.	Trata-se, em verdade, da exploração de atividade econômica pelo Estado , não se configurando serviço público propriamente dito. Esta atividade não segue as normas de direito privado, sendo considerada atividade privada de interesse público , nos moldes do art. 173, CF/88.	Prestados diretamente pelo Estado, visam satisfazer os interesses da coletividade , em paralelo à execução pela iniciativa privada, como nos serviços de saúde, educação, previdência, etc.

Marçal Justen Filho cita, ainda, os serviços culturais, assim entendidos aqueles que satisfazem as necessidades culturais, envolvendo o desenvolvimento da capacidade artística e o próprio lazer, como museus, cinemas e teatro.

5. PRINCÍPIOS

Além dos princípios inerentes à incidência do regime jurídico de Direito Administrativo (como legalidade, eficiência, isonomia, entre diversos outros que estudamos no capítulo 02), a doutrina aponta princípios específicos dos serviços públicos.

A Lei 8.987/95, por sua vez, ao definir o conceito de serviço público adequado também apresenta alguns princípios, veja:

Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

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

Vejamos cada um dos princípios, doutrinários ou legais, que regem a matéria dos serviços públicos.

5.1. Princípio da continuidade na prestação

O **princípio da continuidade** está umbilicalmente ligado à prestação de serviços públicos, cuja execução gera comodidades materiais para as pessoas e não pode ser interrompida, tendo em vista a necessidade permanente de satisfação dos direitos fundamentais.

Assim, exige-se **regularidade** na prestação do serviço. O prestador do serviço público, seja o Estado, seja o delegatário, deve prestar o serviço adequadamente, em conformidade com as normas vigentes e, **no caso dos concessionários, com respeito às condições do contrato de concessão**.

No mais, este princípio também enseja a **inviabilidade da exceção do contrato não cumprido nos contratos de concessão de serviços públicos**, na forma do art. 39 da Lei 8.987/95:

Art. 39. O contrato de concessão poderá ser rescindido por iniciativa da concessionária, no caso de descumprimento das normas contratuais pelo poder concedente, mediante ação judicial especialmente intentada para esse fim.

Parágrafo único. Na hipótese prevista no *caput* deste artigo, **os serviços prestados pela concessionária não poderão ser interrompidos ou paralisados, até a decisão judicial transitada em julgado**.

Assim, ainda que o Poder Público não cumpra as normas do contrato de concessão, o princípio da continuidade impede que a concessionária interrompa ou paralise a prestação dos serviços públicos.

Importante aqui não confundir os contratos administrativos em geral, regulados pelas leis 8.666/93 e 14.133/21 e que admitem a exceção do contrato não cumprido diante da falta de pagamento superior a 2 meses (art. 137, § 2º, IV, Lei 14.133/21) ou 90 dias (art. 78, XV da Lei 8.666/93), com o caso específico dos contratos de concessão, que, como visto, não comportam esse tipo de alegação.

5.1.1. Hipóteses de interrupção dos serviços

O § 3º do art. 6º da Lei 8.987/95 apresenta hipóteses em que, embora haja descontinuidade da prestação, não se caracterizam como ofensa a este princípio, pois devidamente autorizadas pela legislação:

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em **situação de emergência ou após prévio aviso, quando:**

- I – motivada por **razões de ordem técnica ou de segurança das instalações**; e,
- II – por **inadimplemento do usuário**, considerado o interesse da coletividade.

Assim, é viável, em regra, da **interrupção dos serviços públicos em caso de inadimplemento do usuário**, uma vez que a continuidade pressupõe a remuneração pelo serviço.

COMO ESSE ASSUNTO FOI COBRADO EM CONCURSO?

Na prova CEBRASPE (CESPE) – Juiz Estadual (TJ BA)/2019, foi considerado errado:

O corte de energia elétrica pela administração pública é admissível em razão do inadimplemento contemporâneo do consumidor, desde que haja o aviso prévio de suspensão e que sejam respeitados o contraditório e a ampla defesa.

Comentários: observe que o contraditório e a ampla defesa não são requisitos para o corte do fornecimento de serviço público para consumidor inadimplente.

Lembrando que, para o STJ, a **divulgação da suspensão no fornecimento de serviço de energia elétrica por meio de emissoras de rádio, dias antes da interrupção, satisfaz a exigência de aviso prévio.** (STJ. 1ª Turma. REsp 1270339-SC, Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 15/12/2016)

Ao mesmo tempo, também segundo o STJ, **não é legítimo o corte no fornecimento de serviços públicos essenciais** quando a inadimplência do consumidor decorrer de (I) **débitos pretéritos**, (II) **o débito originar-se de suposta fraude no medidor de consumo de energia apurada unilateralmente** pela concessionária e (III) **inexistir aviso prévio ao consumidor inadimplente.** (STJ. 2ª Turma. AgRg no AREsp 211514-SP, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 18/10/2012)

5.1.2. Interrupção do fornecimento por inadimplência do Poder Público

Uma questão polêmica é a possibilidade de corte do fornecimento do serviço público quando **o Estado é o usuário e está inadimplente.** Nesse contexto, é fundamental distinguir as atividades estatais essenciais e inadiáveis das atividades não-essenciais.

No **caso de atividades essenciais, o corte jamais deverá ser autorizado,** visto que a interrupção do serviço acabaria impactando os serviços prestados por tais órgãos e entidades. A jurisprudência considera essenciais os serviços prestados por instalações públicas como: **escolas, creches, delegacias e hospitais.** (STJ. STJ. REsp 1523996/RR, Rel. Ministro Humberto Martins, julgado em 18.08.2015)

No caso de **atividades não-essenciais,** a interrupção deve ser considerada idônea.

Portanto, é possível o corte de energia elétrica e abastecimento de água em prédios públicos que não prestem serviços diretos e inadiáveis para a sociedades, como, por exemplo, sedes de Prefeitura e de Secretarias de Estado.

5.2. Princípio da generalidade

Os **serviços públicos devem ser prestados de forma “erga omnes”, indiscriminada.** Alguns autores denominam esse princípio como “igualdade entre os usuários”.

Também conhecido como **princípio da universalidade,** impõe que o serviço deve ser prestado à maior quantidade possível de pessoas. Não se admite, portanto, que o serviço

público seja direcionado a uma pessoa ou a um grupo específico, em atenção ao **princípio da impessoalidade na prestação**.

Conforme lembra José dos Santos Carvalho Filho, esse princípio se apresenta com dupla faceta. Por um lado, significa que os serviços públicos devem ser prestados com a maior amplitude possível, por outro lado, impõe que os serviços públicos: “*diante das mesmas condições técnicas e jurídicas para fruição*”, sejam prestados sem discriminação entre os beneficiários.

Observe, ainda, este princípio não impede a **aplicação de tarifas diferenciadas**, diante de uma diversidade de condições técnicas e jurídicas para fruição. Nesse sentido, a Súmula 407 do STJ sedimentou que é legítima a cobrança da tarifa de água fixada de acordo com as categorias de usuários e as faixas de consumo.

Súmula 407-STJ: É legítima a cobrança da tarifa de água fixada de acordo com as categorias de usuários e as faixas de consumo.

5.3. Princípio da modicidade das tarifas

Complementando o princípio da generalidade, o princípio da modicidade determina que a prestação de serviços públicos deve respeitar a condição econômica do usuário, para que o estabelecimento da justa contraprestação pelo serviço não prejudique a fruição por parte dos administrados.

Tal princípio estabelece a premissa de que, **para o Estado, a prestação do serviço público não tem como intuito alcançar lucro**, motivo pelo qual devem ser cobradas as menores tarifas possíveis pela Administração.

Assim, espera-se que as **tarifas** cobradas dos usuários dos serviços sejam as **mais baixas (módicas) possíveis**, no intuito de manter a prestação do serviço ao maior número possível de cidadãos. Isso porque a cobrança de valores exorbitantes limitaria a fruição desses serviços por determinadas camadas da população, excluindo as demais de atividade essencial a seu bem-estar.

COMO ESSE ASSUNTO FOI COBRADO EM CONCURSO?

Na prova FEPESE – Procurador do Estado de Santa Catarina/2018/9º, foi considerado errado:

O serviço adequado é aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação, ainda que exija do usuário, a título de contraprestação, tarifa de caráter elevado.

Comentários: se o preço da tarifa é elevado, não podemos falar em serviço adequado. Veja a Lei 8.987/95:

Art. 6º (...)

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

Segundo Sérgio de Andréa Ferreira, este princípio traduz a noção de que o lucro, meta da atividade econômica capitalista, não é objetivo da função administrativa, devendo o eventual resultado econômico positivo decorrer da boa gestão dos serviços, sendo certo que alguns deles, por seu turno, têm de ser, por fatores diversos, essencialmente deficitários ou, até mesmo, gratuitos.

Veja bem, o princípio da modicidade não determina que os serviços sejam gratuitos, apenas que tenham tarifas baixas, razoáveis. A exceção fica por conta daqueles casos em que a própria administração determina a gratuidade.

Assim, apesar de ser possível a exigência de pagamento para a fruição de serviços públicos, a CF/88 assegurou a sua gratuidade em alguns casos, a exemplo da educação básica obrigatória (artigo 208, I) e do transporte coletivo urbano aos maiores de 65 anos (artigo 230).

5.4. Princípio da atualidade

Conhecido também como **princípio da adaptabilidade**, determina que a **prestação do serviço público deve, sempre, ser feita por meio das técnicas mais modernas**.

Segundo dispõe o art. 6º, § 2º, da Lei nº 8.987/95, a “*atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço*”. Enfim, está diretamente ligado ao dever de **eficiência** imposto ao Estado quando da execução de suas atividades.

A título de aprofundamento é interessante conhecer o que a doutrina chama de **cláusula do progresso**.

Nas palavras de Diogo de Figueiredo Moreira Neto: “*o progresso da qualidade das prestações ao usuário deve ser considerado um dos direitos do cidadão, de modo que o Estado, ao assumir um serviço como público, impõe-se também o correlato dever de zelar pelo seu aperfeiçoamento, para que os frutos da ciência e da tecnologia sejam distribuídos o mais rápido e amplamente possível*”.

5.5. Princípio da mutabilidade

O **princípio da mutabilidade**, também conhecido como **princípio da flexibilidade dos meios aos fins**, permite alterações na execução dos serviços públicos com o objetivo de adaptá-lo ao interesse público, às possibilidades financeiras da Administração e às necessidades dos administrados.

Portanto, este princípio existe para afirmar a **inexistência de direito adquirido à permanência de uma determinada forma de regime de prestação de serviços públicos**,