

## DO FORNECIMENTO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS PELO ESTADO

### SUPPLY OF PUBLIC SERVICES BY THE STATE

João Marcelo de Lima Assafim<sup>1</sup>

Viviane Coelho de Séllos-Knoerr<sup>2</sup>

Gabriela M. H. de Barros Donate<sup>3</sup>

**RESUMO:** O presente artigo tem a finalidade de demonstrar o que são serviços públicos e a importância dessas atividades para toda a coletividade, sendo regido tal instituto pelo regime de Direito Público, instrumento este que atende o interesse público. Também é verificado como se dá a prestação dos serviços públicos e se os mesmos são realizados com qualidade ou não para os administrados. E por fim, quais seriam as soluções dos problemas da prestação dos serviços públicos e quais seriam as condições necessárias para que o Estado possa funcionar como fornecedor desses serviços.

**PALAVRAS-CHAVE:** Serviço Público, Coletividade, Regime de Direito Público, Qualidade.

**ABSTRACTY:** The presente article have a finally the show what is the public servisse and the importance of these activities for the whole community such institute being governed by the public law regime instrument that serves the public interest It also verified how the provision of public services takes place and whether they are performed with quality or not for those administered. Lastly what would de solucions to the problem of provision of servisse public and what would be the necessaru condition for the State to may function as a provider of these services.

---

<sup>1</sup> Doctor en Derecho Mercantil - Universidad de Santiago de Compostela. ESPANHA, Re. Doutor em Direito Comercial Universidade de São Paulo USP, Professor Adjunto da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ. Diretor do Programa de Mestrado em Direito da UCAM, Professor da Academia da Inovação do INPI, Professor do Doutorado em Propriedade Intelectual e Desenvolvimento do IE UFRJ / FIOCRUZ.

<sup>2</sup>Doutora em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Espírito Santo. É advogada. Professora e Coordenadora do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito Empresarial e Cidadania do Centro Universitário Curitiba / UNICURITIBA.

<sup>3</sup> Mestrando em Direito Empresarial e Cidadania pelo Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA. Especialista em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Graduado em Direito pelo Centro Universitário Curitiba – UNICURITIBA.

**KEY-WORDS:** Service Public, Community, The Public Law Regime Instrument, Quality.

## 1 INTRODUÇÃO

Verifica-se a importância da prestação de serviços públicos de qualidade aos administrados, de forma eficaz e que garanta os direitos fundamentais insculpidos na Constituição Federal, como saúde, educação, transporte público, saneamento básico dentre outros.

Neste sentido, a Constituição garantiu ao administrado a prestação dos serviços públicos, seja de forma direta ou indireta pelo Estado, ocorrendo neste último caso, uma delegação da titularidade da prestação do serviço público.

Dessa forma, sempre que houver uma prestação de serviço público, pretende-se objetivamente proporcionar bem estar para a sociedade em geral, até porque, a sociedade realiza uma contraprestação para receber esses serviços.

No entanto, é necessária uma análise sobre a qualidade da prestação dos serviços públicos tanto de titularidade do Estado quanto do setor privado, que pode apontar, ainda que superficialmente, a ineficácia e má gestão no oferecimento desses serviços de suma importância para os administrados, oferecendo indícios para uma pesquisa mais aprofundada que possa mudar a atual situação de como os serviços públicos são prestados no Brasil.

Diante da breve análise realizada, é possível identificar a precariedade dos serviços públicos prestados e da dificuldade do Estado em realizar fiscalizações eficazes sobre os prestadores dos serviços, quer sejam o próprio Estado e suas autarquias, empresas públicas ou pessoas jurídicas de direito interno, que muitas vezes agem em benefício próprio visando a obtenção de lucro e não o fornecimento de serviço adequado.

Ainda, em virtude das dificuldades encaradas em face dos serviços públicos prestados pelo setor privado, o Estado também possui suas dificuldades na prestação de serviços adequados e de qualidade, vez que não possui montante “suficiente” para o oferecimento de serviços bons, não adotando, em contrapartida, medidas que poderiam facilitar esse problema.

Percebe-se que, além de não prestar suas funções de forma adequada, o Estado não reduz gastos, não gerencia a Administração Pública de forma concreta e nem enxuga quadro de funcionários, o que gera uma má utilização de recursos públicos, tornando a prestação de serviços públicos menos eficazes.

Ocorre que, podem existir, ainda que em tese, soluções para esses problemas enfrentados na prestação dos serviços públicos, sendo soluções que dependeriam de uma mudança dentro da Administração Pública, o que a tornaria mais eficaz.

Portanto, ainda que não sendo possível apontar soluções concretas para os problemas da prestação dos serviços públicos, podemos apresentar algumas teses, hipóteses que poderiam ser utilizadas para a garantia da prestação de serviços públicos adequados e com qualidade e que pudessem coadunar com os princípios fundamentais da Constituição Federal.

## **2 O QUE SÃO SERVIÇOS PÚBLICOS?**

Serviços públicos são atividades que prestam utilidade ou comodidade material, que se destinam a satisfazer a coletividade, vinculados diretamente a realizar e cumprir um direito fundamental.

De acordo com Meirelles (2010, p. 364-365), “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 conveniências do Estado”.

Também, Di Pietro (2014, p. 141), define serviço público como “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 público”.

Dada a importância das atividades destinadas a satisfazer a coletividade em geral, não pode o Estado simplesmente relegar para a iniciativa privada, vez que não é correto que tais atividades permaneçam tão somente sobre o crivo do setor privado.

Todas os serviços são prestados pelo Estado, ainda que sem exclusividade, sendo que tais atividades são regidas pelo Regime de Direito Público, disciplina esta que cuida das atividades de serviço público.

Em virtude dessa não exclusividade do Estado para a prestação de determinados serviços, poderá a iniciativa privada mediante concessão, autorização ou permissão realizar a execução, mediante o Regime de Direito Público.

Tal regime servirá de guia para que os serviços possam ser prestados em atendimento ao interesse Público, através de boa prestação de serviço público, com o intuito de afastar ação ou omissões por parte dos prestadores de serviço tanto na esfera pública quanto na privada.

O sistema normativo de realização de serviços públicos fornecerá ao prestador do serviço as regras e os princípios que regulam situações ou hipóteses.

“Por meio de tal regime o que se intenta é instrumentar quem tenha a seu cargo garantir-lhes a prestação com os meios jurídicos necessários para assegurar a boa satisfação dos interesses públicos encarnados no serviço público. Pretende-se proteger do modo mais eficiente possível as conveniências da coletividade e, igualmente, defender a boa prestação do serviço não apenas (a) em relação a terceiros que pudessem obstá-la; mas também – e com o mesmo empenho – (b) em relação ao próprio Estado e (c) ao sujeito que as esteja desempenhando. Com efeito, ao erigir-se algo em serviço público, bem relevantíssimo da coletividade, quer-se também impedir, de um lado, que terceiros os obstaculizem e; de outro; que o titular deles; ou quem haja sido credenciado a prestá-los; procedam, por ação ou omissão, de modo abusivo, quer por desrespeitar direitos dos administrados em geral, quer por sacrificar ou conveniências dos usuários do serviço”. (MELLO, 2017 p. 719)

Ainda que o Estado possa delegar algumas atividades constitucionalmente permitidas ao setor privado, este deve se sujeitar ao regime de Direito Público, a fim de garantir o interesse público sobre o privado.

O serviço público pode ser verificado sobre dois elementos, que seria o formal e o material.

O elemento formal é o Regime de Direito Público, que fornece a noção jurídica aos serviços públicos, trazendo em si os princípios e regras que regem a supremacia do interesse público sobre o privado.

Desse elemento, deve o prestador do serviço observar os princípios que norteiam o serviço público, sendo eles de acordo com Mello (2017, p. 724-725) “(i) dever inescusável do Estado de promover-lhe a prestação, seja diretamente ou indiretamente (por meio de autorização, concessão ou permissão), não podendo o Estado se omitir na prestação do serviço público, (ii) princípio da supremacia do interesse público, onde deve prevalecer o interesse público e não interesses secundários do Estado ou de particulares), (iii) princípio da adaptabilidade (atualização e modernização dos serviços públicos, desde de que respeitada a possibilidade econômica do Estado), (iv) princípio da universalidade, por meio do qual os serviços são prestados a todos, (v) princípio da impessoalidade, onde os serviços são aplicados independente de discriminações aos administrados, (vi) princípio da continuidade, do qual sustenta que o serviço público não pode ser interrompido, em virtude dos direitos fundamentais dos administrados, (vii) princípio da transparência, o qual torna todos os atos dos serviços públicos disponíveis para todos os administrados, (viii) princípio da motivação, decorrente do dever Estatal de fundamentar todas as decisões que dizem respeito aos serviços públicos, (x) princípio da modicidade das tarifas através de uma contraprestação ainda que baixa, dos

usuários dos serviços públicos, (xi) princípio do controle interno e externo sobre as condições da prestação dos serviços públicos.

Para Filho (2018, p. 645-647), os princípios norteadores dos serviços públicos seriam o da (i) continuidade, (ii) igualdade, (iii) universalidade, (iv) neutralidade, (v) a isonomia e as tarifas, (vi) a mutabilidade ou adaptabilidade.

A titularidade de serviço público está devidamente destacada no art. 175 da Constituição Federal<sup>4</sup> que prevê: “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”.

Através da análise principiológica, pode constatar-se que o serviço público é prestado para o interesse do usuário e não do setor privado ou público, conforme previsão do art. 175, inciso II, da Constituição Federal<sup>5</sup> que discrimina os direitos dos usuários, prestando um serviço adequado, estando tais direitos amparados na Lei nº 13.460/2017.

Ainda, necessário se faz entender a diferença entre o serviço público e serviço governamental, na medida em que, nem tudo o que é prestado pelo Estado pode e deve ser considerado como serviço público, sendo verificado o serviço quando a atividade estiver sobre o alcance do Regime de Direito Público.

Já as outras atividades estatais, que não se confundem com os serviços públicos seriam a obra pública, poder de polícia e exploração estatal da atividade econômica.

Primeiramente, mencionamos as peculiaridades de forma sucinta da obra pública, que é uma construção, reparação, edificação ou ampliação de um bem imóvel pertencente ou incorporado ao domínio público. Em segundo, o poder de polícia, é o poder que o Estado possui para fiscalizar e liminar o exercício de liberdade dos administrados, a fim de tornar os seus atos compatíveis com a lei. E, por fim, a exploração estatal da atividade econômica, é realizada pelos particulares, conforme art. 170 da Constituição Federal<sup>6</sup>, não sendo classificada como serviço público; podendo o Estado, excepcionalmente realizar atividade privada, como nos casos de

---

<sup>4</sup> CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 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. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 04 de out. 2019.

<sup>5</sup> CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 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. Inciso II - os direitos dos usuários. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 04 de out. 2019.

<sup>6</sup> CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios. Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 04 de out. 2019.

“imperativos da segurança nacional” ou “relevante interesse coletivo”, conforme previsão do art. 173 da Constituição Federal<sup>7</sup>. (Mello, 2017, p.728-731)

Já o elemento material é a materialização de todas as atividades do Estado, sendo uma delas o serviço público fornecido pela administração pública ou pela iniciativa privada, é o oferecimento, aos administrados, de utilidades ou comodidades materiais, que são basicamente as necessidades básicas, como água, saneamento básico, gás, luz, transporte coletivo, educação, saúde que são utilizados pelos administrados, por serem estas o mínimo para uma garantia de vida digna.

Independente de quem seja, tais serviços são disponibilizados a todos os cidadãos, em respeito aos princípios da universalidade ou generalidade dos serviços públicos.

Tais elementos são discorridos de forma exemplar pelo por Celso Antônio Bandeira de Mello (2017, p. 720-722) e Maria Sylvia Di Pietro (2014, p. 142-144).

Ainda, os serviços públicos, por sua natureza, podem ser privativos ou exclusivos do Poder Público, detendo este a titularidade do serviço e da prestação, caso este que somente o Estado realizará a prestação do serviço público de forma direta ao administrado.

Sendo o Estado o titular de serviços públicos, poderá este, delegar a titularidade da prestação do serviço público para particulares, pessoas públicas e administração interna.

Essa delegação da titularidade da prestação pode ser realizada por meio de autorização, permissão ou concessão.

O Estado somente não ofertará as demais entidades a titularidade da prestação do serviço, quando este também não detiver a exclusividade.

Acerca da exclusividade ou não do Estado para a execução de determinados serviços públicos, a Constituição Federal deixou bem delimitado, não deixando dúvidas sobre esta questão.

Diante disso, no art. 21, inciso X, da Constituição Federal<sup>8</sup>, ficou estabelecida competência exclusiva da União para a prestação de serviços de postal e Correio Aéreo Nacional, não podendo estes serviços serem delegados.

---

<sup>7</sup> CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 05 de out. 2019.

<sup>8</sup> CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Art. 21. Compete à União: X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 05 de out. 2019.

Em contrapartida, no art. 21, inciso XII da Constituição Federal<sup>9</sup>, a União possui a competência mas não exclusiva de explorar os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água; a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária; os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais; os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; os portos marítimos, fluviais e lacustres.

Também não possui a União competência exclusiva para prestar serviços relacionados a seguridade social (art. 194 CF); serviços de saúde (art. 196 CF); assistência social (art. 203) e educação (arts. 205 e 208 CF).

Todos estes serviços acima identificados, podem ser delegadas a titularidade da prestação, vez que a competência da União não é exclusiva, conforme previsão da Carta Magna.

No art. 23 da Constituição Federal<sup>10</sup> estão previstos os serviços comuns aos Estados, Municípios, Distrito Federal e União.

Dessa maneira, percebe-se que nem todos os serviços públicos são ou podem ser realizados tão somente pelo Estado, podendo em alguns casos o Poder Público por meio de autorização, concessão ou permissão delegar essa prestação a terceiros.

Ainda, com os serviços públicos que o Estado não detém competência privativa, pode o particular exercer tais serviços independente de concessão, como é o caso da saúde, da educação, da previdência privada e assistência social, não possuindo sobre estes, o Estado, titularidade exclusiva.

---

<sup>9</sup> CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Art. 21. Compete à União Art. 21. Compete à União: XII – explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: Os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; Os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; A navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária; Os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; Os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; Os portos marítimos, fluviais e lacustres. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 07 de outubro 2019.

<sup>10</sup> CONSTITUIÇÃO FEDERAL Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015](#)) VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII - preservar as florestas, a fauna e a flora; VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios; XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 07 de out. 2019.

De forma bem elucidativa, Mello (2017, p. 734) traz uma classificação acerca das imposições constitucionais aos serviços públicos, tendo distinguido as seguintes hipóteses: “serviços de prestação obrigatória e exclusiva do Estado; serviços de prestação obrigatória do Estado e em que é também obrigatório outorgar em concessão a terceiros; serviços de prestação obrigatória pelo Estado, mas sem exclusividade e serviços de prestação não obrigatória pelo Estado, mas não os prestando é obrigado a promover-lhes a prestação, tendo, pois que outorga-los em concessão ou permissão a terceiros”.

Primeiramente, a hipótese de serviços de prestação obrigatória e exclusiva do Estado, são aqueles serviços que só podem ser prestados pelo próprio Estado, não podendo este realizar delegação a terceiros, sendo o caso de serviço postal e correio aéreo nacional, previsto no art. 21 da CF<sup>11</sup>, não podendo ofertar esses serviços por autorização, concessão ou permissão, como já mencionado no presente estudo.

A segunda hipótese de serviços que o Estado tem obrigação de prestar e obrigação de conceder por meio de concessão, permissão ou autorização, são os serviços de rádio e televisão, previsto no art. 223 da CF.<sup>12</sup>

A terceira hipótese são dos serviços que o Estado tem obrigação de prestar, mas sem exclusividade, mas que também não podem ser prestados unicamente pelo setor privado ou terceiros, sendo eles: a saúde, educação, previdência social, assistência social e radiodifusão sonora de sons e imagens.

Por fim, a última hipótese de serviços seria que a de que o Estado não é obrigado a prestar, mas não os prestando, terá de promover-lhes a prestação, mediante concessão ou permissão, aqueles previstos no art. 21, XI e XII da CF<sup>13</sup>, onde o Estado pode prestar mas não o fazendo, pode transferir para entidade privada.

---

<sup>11</sup> CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Art. 21. Compete à União: X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 08 de out. 2019.

<sup>12</sup> CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Art. 223. Compete ao Poder Executivo outorgar e renovar concessão, permissão e autorização para o serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens, observado o princípio da complementaridade dos sistemas privado, público e estatal. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 08 de out. 2019.

<sup>13</sup> CONSTITUIÇÃO FEDERAL Art. 21. Compete à União: XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:](#)) XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:](#)) b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 08 de outubro 2019.



Logo, devidamente discriminado pela Constituição Federal as hipóteses dos serviços públicos, não cabendo nem ao Estado e ao particular atuar em desconformidade com essas determinações, em atendimento ao interesse público.

A Constituição Federal no art. 21<sup>14</sup>, discrimina as expressões quando o serviço público é delegado, como sendo: concessão, permissão ou autorização. As hipóteses de autorização previstas nos incisos XI e XII, dizem menção a autorização para exercer uma atividade de cunho privativo e a outra é para a realização de um serviço emergencial, como serviço de telecomunicação, serviços esses que não são serviços públicos mas que são de interesse coletivo, sob a fiscalização do Estado até que possa ser adotado os procedimentos de concessão ou permissão.

No entanto, no art. 175 da Carta Magna, só aparecem as hipóteses de concessão ou permissão, que são as únicas hipóteses de delegação de serviços públicos por meio de licitação, não sendo, assim, autorização uma delegação de serviços públicos.

E por fim, a Constituição Federal não apresentou um rol taxativo de serviços públicos, podendo, o Estado, através do Poder Legislativo, acrescentar novos serviços públicos, desde que verificado o interesse público, respeitando a Carta Magna e não ferindo a ordem econômica, garantidora da livre iniciativa. O Estado só poderá atuar na esfera privada, como já mencionado, nas hipóteses do art. 173 da CF, através dos serviços governamentais.

Para Figueiredo (2007, p. 81) “Serviço Público é toda atividade material fornecida pelo Estado, ou por quem esteja a agir no exercício da função administrativa, se houver permissão constitucional e legal para isso, com o fim de implementação de deveres consagrados constitucionalmente relacionados à utilidade pública, que deve ser concretizada, sob regime prevacente do Direito Público”.

Portanto, os serviços públicos são serviços prestados pelo Estado ou por terceiros, de grande importância para a coletividade, vez que atendem necessidades básicas para todo cidadão, atendendo aos princípios fundamentais da Constituição Federal, insculpidos no art. 5º.

### **3. A QUALIDADE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS.**

---

<sup>14</sup> CONSTITUIÇÃO FEDERAL Art. 21. Compete à União: XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 8, de 15/08/95:](#)) Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 08 de out. 2019.

Os serviços públicos são de grande interesse de todos os usuários no Brasil, vez que a eficiência e qualidade como estes são prestados a sociedade social, garantem aos administrados o acesso aos direitos fundamentais insculpidos pela Constituição Federal, garantindo o bem-estar social e desenvolvimento econômico.

Na Europa, em meados do século XX, houve uma crise nos serviços públicos (Di Pietro, 2014, p. 145), em virtude desses não serem prestados exclusivamente pelo Estado e em desrespeito ao regime jurídico público, o que angariou em mudanças no conceito de serviço público e na forma como este era gerenciado.

Em virtude das reformas trazidas aos serviços públicos, na Europa não se admite que a competência para a execução dos serviços públicos seja exclusiva do Estado (Di Pietro, 2014, p. 145), vez que se assim o fosse, não poderia ser atendidos os princípios fundamentais da ordem econômica, previstos na liberdade de iniciativa e o da livre concorrência.

Assim, por meio do Tratado de Roma de 1957 (Di Pietro, 2014, p. 146), ficou estipulado que os Membros da União Europeia deveriam fomentar a privatização dos serviços públicos, de monopólio estatal até então.

Na seara brasileira esta crise não aconteceu, vez que a Constituição Federal determinou em sua redação, a realização da liberdade de iniciativa e livre concorrência, fato este verificado quando da delegação de serviços pelo Estado ao particular, a fim de se aumentar a atividade econômica entre os particulares e o Estado.

Para Filho (2018, p. 663), o “Serviço Público somente desaparecerá se e quando houver viabilidade de satisfação dos direitos fundamentais mediante atuação privativa da iniciativa privada, sem a intervenção estatal – alternativa que não se afigura plausível, pois conduz ao desaparecimento da justificativa do próprio Estado”.

Veze que os serviços públicos podem ser prestados tanto pelo Estado tanto pelo particular, nas situações previstas pela Constituição Federal, qual tem sido a qualidade da prestação desses serviços?

Sem adentrar ao tema sobre a privatização dos serviços públicos, defendido por Di Pietro (2013, p. 16-25), trataremos apenas de uma breve consideração a ser feita, no sentido de que, quando há a disponibilização do serviço público para o setor privado este age com interesses de angariar recursos e obtenção de lucro, e não com o intuito para o qual os serviços públicos foram criados, que seria a satisfação do interesse público.

Nesse sentido, voltamos a ideia central deste item em discussão, sobre qual seria a qualidade desses serviços públicos atualmente prestados tanto pelo setor privado quanto pelo Poder Público.

Ora, tal análise se mostra um tanto complexa, na medida em que quando o Estado delega essa prestação ao setor privado, este almeja a obtenção de lucros, não objetiva, na maioria dos casos, a prestação de um serviço público adequado, cobrando excessivas taxas dos usuários, que em contrapartida também realizam contribuição para o poder público pelos mesmos serviços.

Então, a questão suscitada de que a privatização seria o caminho correto para a solução de todos os problemas enfrentados no Brasil na prestação dos serviços públicos pode não ser cem por cento correta, vez que o setor privado não presta esses serviços de forma adequada e nem sobre o regime total de direito público, agindo por seus próprios interesses e não preocupados na realização e cumprimento dos direitos fundamentais dos usuários prescritos na Constituição Federal.

E o pior problema do serviço público prestado pelo particular, é a ineficiência estatal quanto a fiscalização dessas prestações, porque, caso o Estado realizasse essa fiscalização, a privatização poderia desenvolver bons frutos para os usuários.

Por outro lado, o Estado também não fornece um serviço público cem por cento efetivo, vez que, da mesma forma que o setor privado busca o lucro, o Estado, busca a arrecadação ao erário, mas não investe efetivamente nos serviços públicos e não descarta gastos desnecessários.

Sem sombra de dúvidas a qualidade dos serviços públicos no Brasil não é muito eficaz em virtude (FADEL; Filho, 2009, p. 10) da má alocação dos recursos, a ineficiência, elevadíssimos custos e a desigualdade dos usuários.

Quando a Constituição Federal de 1988 criou o instituto dos serviços públicos para os administrados, criou para o fornecimento de bem-estar social, mas como se tem verificado isso não tem acontecido em integralidade total.

Se os serviços públicos fossem prestados de forma eficaz, poderia ser verificada grandes avanços na sociedade em geral: “a melhoria nas condições de grupos (FADEL; Filho, 2009, p. 8) sociais ou de uma população pode contribuir para o crescimento econômico de diversas formas”.

Como a própria sociedade exige a prestação eficaz dos serviços públicos, deve o prestador de serviço se atentar para tais mudanças a fim de praticá-las e tornar os serviços mais qualificáveis para a sociedade em geral.

Nesse sentido, Rutkowski (1998) refletiu sobre o assunto e apontou que a “ineficiência das instituições públicas em nosso país é vislumbrando como uma das causas desse mau funcionamento dificuldades de ordem gerencial”.

Os serviços públicos prestados no Brasil, portanto, são prestados com uma ordem gerencial ineficaz, vez que quando fornecidos pelo Estado se verifica gastos em excesso, o que inviabiliza a prestação efetiva e de qualidade do serviço ao usuário, que fica em muitas circunstâncias a mercê do Estado, que não consegue realizar uma fiscalização sobre os seus serviços e sequer sobre os agentes públicos prestadores.

Tal realidade, não é diferente no setor privado, quando este presta serviços públicos visando tão somente a obtenção do lucro, fornecendo, em muitos casos, serviços de má qualidade piores do que o Estado, vez que, diferente deste, o setor privado objetiva o lucro e não a satisfação do usuário.

Ainda, com relação a fiscalização do setor privado pelos serviços públicos prestados existe uma grande dificuldade do Estado em conseguir realizar uma fiscalização efetiva, o que torna o setor privado um setor despreocupado e negligente quanto ao fornecimento dos serviços públicos.

No entanto, nem tudo pode ser negativo aos nossos olhos, tendo Lara e Gosling (2016), apresentado ideia bastante enriquecedora para que o Estado possa melhorar a qualidade dos serviços públicos prestados, permitindo que o Estado não atue tão somente como mero prestador de serviços públicos dentro da administração, mas com ações que objetivem a “melhoria na qualidade, na eficiência e acessibilidade do atendimento aos cidadãos e na prestação do serviço público”.

O Estado deveria redirecionar-se para o cidadão, passando a analisar este como cliente/consumidor, que possui como pressuposto a efetiva e a qualidade dos serviços públicos.

Dai a necessidade de uma reforma da administração pública, com o enxugamento de agentes públicos, organização gestacional, fiscalização efetiva da administração sobre os prestadores dos serviços públicos, independentemente se forem do setor privado ou da Administração direta ou indireta, desde que, mude o pensamento estatal para uma gestão de relacionamento com o cliente, avaliação de desempenhos e participação do cidadão em avaliações.

Esperdião e Trad mencionam a importância do cidadão no processo de qualidade dos serviços públicos: “remarca-se ainda a distinção entre os serviços de saúde de natureza pública e privada, e as características particulares de suas clientelas. Nos serviços públicos, o poder de pressão dos usuários é baixo, pois não há necessidade de captação de clientela, como no setor privado. As avaliações de satisfação de usuário de serviços públicos podem representar um importante meio para contornar esta questão, atuando como instrumentos de dar voz aos usuários (*voice giving*). Deste modo, permitem aos usuários oportunidades de expressão nas

quais podem monitorar e controlar as atividades dos serviços públicos de saúde, fortalecendo sua participação nos processos de planejamento e exercendo controle social”

Existem sim, grandes problemas na prestação de serviços públicos pelo Estado em diversas áreas, como saúde, educação, saneamento básico, transporte, no entanto, o que o Estado objetiva é alcançar uma prestação efetiva, só não sabendo ainda como realizar de forma eficaz e qualitativa.

Da análise realizada, a perda na qualidade da prestação do serviço público tanto pelo Estado como pelo setor privado se mostra na dificuldade de gerenciamento em ambos os setores, que esquecem, infelizmente, que o cidadão usuário é o verdadeiro cliente da relação prestação de serviços públicos, deixando este de ser ouvido com dignidade.

Neste ínterim, a qualidade do serviço público no Brasil não é a mais eficaz, vez que nem o Estado e nem o particular atuam de forma que visa a prestação de serviço com qualidade e eficiência, sendo em muitos casos omissos quanto a realização e cumprimento de direitos fundamentais.

Por isso da grande e urgente necessidade da reforma da administração pública a fim de tornar o Estado mais enxuto e eficaz, com menos gastos e capaz de atender as demandas da sociedade, bem como ter capacidade para delegar e fiscalizar dos serviços que não possui condições de atender.

#### **4. QUAIS SÃO EM TESE AS SOLUÇÕES DOS PROBLEMAS DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS?**

Em tese, podemos apresentar como soluções para os problemas enfrentados na prestação dos serviços públicos a desburocratização pelo Estado na prestação do serviço, vez que muitas vezes um serviço não é prestado com qualidade em virtude de entraves colocados pela Administração Pública.

Ainda, poderia haver a adoção de soluções tecnológicas que poderiam auxiliar os órgãos a atender melhor os usuários, conforme previsão da Lei de proteção e defesa dos usuários de serviços públicos, Lei nº 13.460/2017<sup>15</sup>, a fim de conceder melhores condições de atendimento e qualidade ao cidadão.

---

<sup>15</sup> BRASIL. Lei de proteção e defesa dos usuários de serviços públicos – Lei nº 13.460/2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13460.htm). Acesso em: 25 de out. 2019.

O art. 5º, inciso XIII da mencionada Lei destaca que: “XIII – aplicação de soluções tecnológicas que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao usuário e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações”.

Enxugamento da Administração Pública Direta e Indireta, com redução de despesas desnecessárias, bem como diminuição da folha salarial administrativa com cargos conhecidos como “cabides públicos”, no qual não há uma contraprestação efetiva de serviços, mas há em contrapartida um grande volume de prestação pecuniária de impostos, taxas e contribuições pelos usuários administrados a fim de suprir os excessivos e desnecessários gastos estatais.

Fiscalização efetiva dos órgãos públicos sobre os prestadores de serviços públicos tanto na esfera Pública quanto no privado, a fim de se verificar a correta prestação dos serviços.

Deve, também, o Poder Público, facilitar o acesso e obtenção de informações pelo usuário dos serviços públicos que estão sendo prestados, a fim de proporcionar a este o acesso a informações privilegiadas que oportunizará a este a chance de debater e conversar com o Estado sobre a qualidade dos serviços prestados, prestando avaliação a fim de se obter e solucionar a qualidade dos serviços públicos.

A Confederação Nacional da Indústria (CNI)<sup>16</sup>, em pesquisa realizada em 2016, apontou que 90% dos brasileiros afirmam que a qualidade dos serviços públicos no Brasil deveria ser melhor, considerando o valor dos impostos. E com toda razão, na medida que o brasileiro possui uma elevadíssima carga tributária e não tem o retorno esperado, tendo em muitos casos, que se socorrer de um serviço público prestado pelo setor privado, que de longe é o melhor.

Mais uma tese que poderia auxiliar na melhora da qualidade da prestação do serviço público seria a observância da Administração dos princípios da eficiência e da celeridade, que podem ser atingidos através de gestão diretiva, torando a prestação dos serviços mais ágeis, bem como a fiscalização destes quando não prestados pelo poder Estatal

Neste sentido, diversos são em tese as soluções dos problemas de qualidade da prestação dos serviços públicos como mencionado, que se praticados poderiam viabilizar a concretização dos direitos fundamentais do cidadão.

## **5 CONCLUSÃO**

---

<sup>16</sup> CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE INDÚSTRIAS. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/>. Acesso em: 16 de out. 2019.

Diante da análise feita através desse estudo, é possível identificar, ainda que de forma sucinta a dificuldade da execução com qualidade nos serviços públicos, quer seja pela má gestão, falta de fiscalização sobre os prestadores e até mesmo pela corrupção.

Sabemos, após o estudo apresentado, da importância dos serviços públicos para a população em geral, até porque a prestação desses serviços vem de uma determinação constitucional de garantia de direitos fundamentais.

No entanto, a contrário do previsto na Constituição Federal, esses serviços, infelizmente, na maioria dos casos, não estão sendo prestados de maneira adequada, tanto pelo Poder Público quanto pelo setor privado que detêm em alguns casos a delegação desses serviços.

Os serviços públicos prestados pelo Estado carecem muitas vezes de qualidade por não possui o ente público capacidade econômica para fornecer serviços eficazes, mas a dúvida que paira seria o motivo dessa ínfima capacidade econômica.

Em virtude disso, foi possível identificar que o Estado possui excessivos gastos dentro da própria Administração Pública que não permitem que a arrecadação fornecida pelos administrados sejam gastas em benefício da população em geral como almejado na Constituição Federal.

Na verdade, a superfluidade nos gastos públicos da Administração Pública, com excesso de funcionários, desperdícios de materiais, burocracias, falta de fiscalização sobre os prestadores, impedem o fornecimento ideal dos serviços públicos, tão carentes em nosso país.

Na mesma medida, o setor privado, quando da prestação dos serviços públicos não o fazem almejando, na maioria dos casos, prestar bons serviços públicos, mas sim no atingimento do lucro, prestando serviços de má qualidade sem serem incididos a qualquer tipo de fiscalização estatal eficaz.

Em virtude desses graves problemas é que se torna necessária uma mudança dentro da Administração Pública, ainda que em tese algumas soluções foram apresentadas nesse estudo, já podemos iniciar uma mudança de pensamento e quem sabe instruir uma mudança necessária.

Em tese, conforme já mencionado, para que possa haver uma melhor prestação de serviços públicos o Estado necessariamente deveria enxugar a Administração Pública Direta e Indireta, facilitar o acesso e obtenção de informações pelo usuário dos serviços públicos que estão sendo prestados, adoção de soluções tecnológicas que poderiam auxiliar os órgãos a atender melhor os usuários, fiscalização efetiva dos órgãos públicos sobre os prestadores de serviços públicos tanto na esfera Pública quanto no privado, a fim de se verificar a correta prestação dos serviços.

Neste sentido, o presente estudo busca um questionamento sobre soluções para o problema da má qualidade na prestação dos serviços públicos prestados, mas que ainda são suposições e teses, que podem ser mais aprofundadas pela academia a fim de se averiguar soluções para o futuro a fim de garantir a efetiva realização dos serviços públicos para todos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei de proteção e defesa dos usuários de serviços públicos – Lei nº 13.460/2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13460.htm). Acesso em: 25 de out. 2019.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 05 de out. 2019.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Serviços Públicos. *In*: DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 133-152.

DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. Da privatização. *In*: DI PIETRO. Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. São Paulo: Forense, 2017, p. 5-27.

ESPERIDIÃO, Monique; TRAD, Leny Alves Bomfim. Avaliação de satisfação de usuários. Salvador: Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/csc/2005.v10suppl0/303-312/pt>. Acesso em 12 de out. 2019.

FADEL, Marianella Aguilar Ventura; FILHO, Gilsée Ivam Regis. **Percepção da qualidade em serviços públicos de saúde: um estudo de caso**. Revista de Administração Pública – RAP, Rio de Janeiro, vol. 43, nº 1, 2009. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/2410/241016444002.pdf>. Acesso em: 15 de out. 2019.

FILHO, Marçal Justen. Tipos de atividade administrativa: serviço público. *In*: FILHO, Marçal Justen. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p.631-764.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Administração centralizada e descentralizada. Serviço Público. Descentralização e desconcentração. Concessão e permissão de serviço público. Intervenção do Estado no domínio econômico**. Curso de Direito Administrativo. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008, p. 77-123.



MEIRELLES, Hely Lopes Meirelles. Serviços Públicos. *In*: MEIRELLES. Hely Lopes Meirelles. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011, p. 363-451.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Serviço Público e Obra Pública. *In*: MELLO. Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2017, p. 716-741.

PINTO, Francisco. Balanced Scorecard. **Alinhar mudança, Estratégia e Performance nos Serviços Públicos**. São Paulo: Edições Sílabo, 2007.

RUTKOWSKI, Jacqueline. **Qualidade no serviço público – um estudo de caso**. Gestão e Produção, São Paulo: vol.5. n. 3, 1998. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104530X1998000300009&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104530X1998000300009&lang=pt). Acesso em: 10 de out. 2019.

LARA, Rodrigo Diniz; GOSLING, Marlusa de Sevilha. **Um modelo de gestão do relacionamento entre os cidadãos e a Administração Pública**. Porto Alegre, vol. 22, n. 2, 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-23112016000200333&lang=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-23112016000200333&lang=pt). Acesso em: 11 de out. 2019.