Definição de serviço público

A Constituição Federal não traz uma definição abstrata e geral do conceito de serviço público, tampouco aponta com clareza quais são seus limites.

O que se tem é que a Carta constitucional apenas atribuiu uma série de atividades ao Estado, de modo que, posteriormente, quando da edição das leis infraconstitucionais pelo legislador, interpreta-se a Constituição, esclarecendo-se o que são ou não serviços públicos, ainda que a atividade em questão não tenha sido taxada expressamente como tal. Há situações, inclusive, em que a discussão é levada aos Tribunais para que digam se determinada atividade tem ou não natureza de serviço público (por exemplo: serviço postal).

No âmbito infraconstitucional, há que se pensar em dois âmbitos de leis: leis setoriais (serviços de energia, de transporte terrestres etc.) e **Lei nº 13.460/17** (Código de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos). Isso porque, até 2017, havia apenas essas leis setoriais que tratavam de cada serviço público em específico, mas sem definir o conceito de serviço público.

Em 2017, com a edição da Lei nº 13.460, o art. 2º, inciso II, de tal lei definiu serviço público como:

> **Art. 2º, 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;

Em que pese a mencionada Lei ter utilizado o termo "exercida", o mais coerente seria valer-se do verbo titularizada, pois é possível que o serviço público seja exercido, por exemplo, por particulares, sem que isso tire a titularidade daquele serviço do Estado.

Definição doutrinária

De acordo com Thiago Marrara, serviço público é a:

> Atividade de natureza prestativa atribuída ao Estado por opção do legislador, sob monopólio ou não, executada direta ou indiretamente, e que desempenha a função de satisfazer as necessidades básicas da população, submetendo-a a um regime fortemente marcado pelo direito público em contraste com as meras atividades econômicas.

Características

O serviço público constitui uma atividade estatal que não necessariamente é uma atividade comercial (terciária), podendo ser uma atividade industrial e até mesmo primária. Exemplos: geração de energia, iluminação pública, transporte coletivo urbano etc. Em sentido bastante amplo, pode-se, ainda, incluir atividades acessórias ou serviços públicos internos nesse conceito, a exemplo da gestão de arquivos e documentos.

Serviço público tem caráter prestativo, pois o Estado gera uma comodidade às pessoas. Desse modo, difere-se das atividades administrativas restritivas (polícia administrativa, restrições à propriedade, intervenção econômica), na medida em que estas são atividades que limitam direitos fundamentais, enquanto que os serviços públicos geram comodidades aos usuários.

O serviço público busca satisfazer necessidades básicas da população e garantir a dignidade humana. Diferencia-se, pois, do fomento estatal, pois este não gera comodidade diretamente ao cidadão (o Estado estimula a sociedade a gerar as comodidades).

O serviço público sujeita-se a um regime de direito administrativo, marcado por princípios, prerrogativas e sujeições não presentes em atividades econômicas em geral. Esse regime diferenciado se vislumbra no princípio do serviço adequado, que abrange a comodidade, a modicidade e a universalidade.

O serviço público resulta sempre de uma escolha do legislador que varia no tempo e no espaço. Esse é uma fato bastante relevante, pois demonstra que uma mesma atividade pode ser considerada serviço público hoje, mas não futuramente ou que uma atividade possa ser serviço público em um país, sem que o seja em outro etc.

Não existem atividades que, por sua mera natureza, sejam serviços públicos, pois o legislador decide quais atividades serão rotuladas como serviços públicos e, consequentemente, disciplinadas por um regime jurídico administrativo publicístico.

Portanto, o rótulo de serviço público depende de decisão político-jurídica baseada em fatores, como a relevância da atividade para a garantia da dignidade humana e o grau de capacidade que a sociedade tem de prover essa atividade relevante sem a atuação estatal.