

Serviços Públicos

CELSO DE MAGALHÃES

NA Administração Pública há dois princípios predominantes: a eficiência e a economia. Para atendê-los, consoante o progresso técnico, existe a — Ciência da Administração.

Todavia, não se deverá conceber a Ciência da Administração como ciência jurídica, nem como ciência do governo geral do Estado; mas como ciência política especial, de fins limitados à eficiência administrativa.

A importância da Ciência da Administração cresce com as funções do Estado, mas não apenas com as chamadas funções sociais, pois não lhe podem ser estranhas as atividades culturais e econômicas da nação.

A função governativa estatal não pode deixar de integrar-se com outras atividades de natureza distinta; entretanto, a começar pela concepção dos objetivos e das diretrizes — o que constitui matéria política, até a realização efetiva das funções, que é matéria administrativa, surge uma série de estados e de situações jurídicas e não-jurídicas.

Conseqüentemente, em toda função administrativa há dois aspectos por considerar: um, de caráter jurídico, regulamentado, via de regra, de forma que limite o poder discricionário da autoridade; outro, de ordem técnica, que resulta da aplicação da ciência à questão emergente.

No primeiro caso, a jurisdição é do Direito Administrativo; no segundo, da Ciência da Administração.

O Direito é um sistema de normas; umas são fundamentais, e outras não, porque das primeiras resultam por decorrência lógica. A Ciência da Administração interessa toda fenomenologia político-jurídica que se relacione com o objeto, com os fins administrativos do Estado, ao Direito Administrativo, as normas, fundamentais ou não, que disciplinam esses fenômenos.

II

A ação administrativa do Estado começa com a concepção dos fins a atingir e termina com a realização efetiva daquilo que foi concebido. E' óbvio, porém, que no fim das atividades, nem sempre seja plenamente alcançado o fim a que se propôs; pode mesmo ser alcançado situação diferente, até nociva aos interesses do Estado. Há, pois, necessidade de examinar a legalidade dos atos realizados, sua consonância com o Direito Administrativo.

Daí resultam duas ordens de administração:

- *Administração ativa* — a que executa;
- *Administração jurisdicional* — a que controla.

O Estado não pode realizar seus fins sem dispor de uma estrutura política, social e econômica, consoante as próprias bases jurídicas em que repousa.

Essa estrutura é que constitui "Governo" e "Administração Pública". Não se pode conceber o Estado sem Administração, porquanto, sem ela, impossível lhe seria realizar seus objetivos.

Na consecução de tais objetivos, exerce o Estado funções necessárias e funções contingentes.

Quando a função se ordena e executa, visando apenas à eficiência e à economia, cabe à Ciência da Administração discipliná-la; mas quando essa função é objeto de um disciplinamento jurídico, de regulamentação legal, é ao Direito Administrativo que ficará subordinada. E' claro que Ciência da Administração e Direito Administrativo se alternam na normalização dos fenômenos administrativos estatais.

A determinação dos fins do Estado pertence à Política. Quando a Política cogita de tais fins; quando os discute para os fixar; quando lhes determina as linhas gerais de ação — a atividade é do legislador, pertence ao Direito Administrativo; não é do técnico que administra, não é da Ciência da Administração.

A Política fixa ou determina a posição do Estado, em face de um fim por alcançar, numa esfera de funções; a Ciência da Administração, porém, ensina como se deverá o Estado conduzir para alcançar o fim concebido.

A Ciência da Administração não é, como a Política, ou como o Direito, ciência social. Não obstante, as funções sociais invadem também os seus domínios. Ela se serve da observação e da dedução, em grande escala, e, não raro, se vale também da experimentação.

III

O Estado existe para prestar serviços.

Nada de mais impreciso, porém, tanto no Direito Administrativo, como na Ciência da Administração, que o conceito de *serviço público*.

Barthélemy considera todo o Direito Administrativo como a ordenação dos serviços públicos.

Hauriou vislumbra, no serviço público, fatores de três ordens diferentes:

— organização pública, poderes e competência;

— serviço regular e contínuo prestado ao público;

— exercício de polícia (contrôle) estatal.

Jéze considera o Direito Administrativo como o conjunto de regras relativas ao serviço público.

De modo geral, a idéia de poder e a idéia de utilidade devem estar sempre presentes na conceituação de serviço público.

Serviço público é, pois, uma atividade regulada pelo Estado, com o objetivo de satisfazer, de forma geralmente contínua, necessidades de ordem coletiva.

Há que distinguir, porém, *função pública do serviço público*.

A função pública é o abstrato, o geral; o serviço público é o concreto, o particular.

O conceito de serviço público deve restringir-se, pois, à *atividade concreta*, mediante a qual o Estado presta uma utilidade de caráter geral, seja de natureza econômica ou não.

O Estado realiza funções *necessárias*, que são as jurídicas, e *contingentes*, que são as sociais; quer numas, quer noutras, entretanto, a atividade sempre existe, como existe no serviço público. Isto é, há atividade no abstrato, no geral, que é a função; como há atividade no concreto, no particular, que é o serviço público.

Exemplificando: a *função* das Forças Armadas é a defesa nacional; mas somente *prestam serviço*, quando houver guerra, luta. A *função* da Polícia é manter a ordem e segurança públicas; mas só *presta serviço*, ao impedir um conflito ou prender um delinqüente.

Entretanto, não são apenas as *prestações* que constituem o serviço público. Se assim fôra, o Exército jamais prestaria serviço público em tempo de paz. As *ações* também assumem o mesmo caráter: o adestramento do Exército, que é sua atividade normal, constitui serviço público.

Há *serviços públicos próprios*, que são os prestados direta ou indiretamente pelo Estado, e *serviços públicos impróprios*, que são aqueles que o Estado não tem a obrigação de prestar, mas apenas os disciplina. Assim, a administração da Justiça constitui serviço público próprio, ao passo que a de transportes urbanos, serviço público impróprio.

Quando o serviço público é próprio, o Estado o regulamenta, dirige e executa, de forma direta ou indireta; mas se o serviço público é impróprio, o Estado somente o regulamenta e vela

para assegurar-lhe a continuidade e a modicidade da tarefa.

Os serviços públicos próprios devem ter primazia sobre os outros, em virtude da função social que realizam e da subordinação ao crescimento das necessidades coletivas. Por caracterizarem atividades necessárias, não poderiam ceder lugar a outra qualquer de ordem inferior, contingente.

Há várias formas de prestar serviços públicos:

— *liberal ou individualista* — quando dependem da iniciativa particular: transportes urbanos;

— *diretamente* — estadização, municipalização: segurança pública, abastecimento d'água;

— *concessão*: telefones, eletricidade;

— *formas mistas*: estradas de ferro.

IV

Os serviços públicos destinam-se à consecução de um *fim*: instruir, fazer estatística, análise química, cuidar da agricultura, das minas, dos doentes, etc... Tõdas essas atividades são chamadas — *específicas*, porque atendem aos *fins* da administração.

E' indispensável, na realização das atividades *fins*, a existência de instrumentos, de *meios*. Impossível seria instruir, fazer estatística, análise química, etc... sem gente, sem casa, sem dinheiro, sem aparelhos, etc.

Os *meios*, os instrumentos da administração, constituem fator tão importante quanto os *fins*, os objetivos.

Como primeiro de tais instrumentos, há que citar o — Pessoal. Se bem que o Direito Administrativo da União distinga várias categorias dentro do elemento — *pessoal*, a Ciência da Administração pode englobar a tõdas na denominação genérica de — *funcionários*.

Funcionário é elemento essencial da organização administrativa, capaz de vontade e ação, que se presta a realizar, em nome do Estado, as atividades que a êsse pertencem.

E' óbvio que tal definição nada tem a ver com aquela corrente em Direito Administrativo: Funcionário é o indivíduo legalmente investido em cargo público de administração.

Não há que confundir o funcionário com a *função*, nem a atividade do Estado com o *agente dessa atividade*. E' à Ciência da Administração, mais que ao Direito Administrativo, que cabe examinar os caracteres e modalidades das funções públicas, para distinguir as administrativas das políticas.

A função é a causa da atividade, sua razão de ser, seu objetivo; o funcionário é o agente dessa atividade, é o que detém o poder de agir. Entretanto, se a atividade é política, escapa à

Ciência da Administração e, pois, não se dará o título de funcionário ao respectivo agente.

A eficácia dos serviços públicos reside, em grande parte, no elemento pessoal. É necessário que o Estado se reserve o direito de entregar as atividades públicas aos mais capazes, aos mais idôneos. A idoneidade para a função é característico essencialmente administrativo, que se revela pela aptidão intelectual, profissional ou técnica, daí não se excluindo, é bem de ver, a capacidade física.

V

Outro dos instrumentos importantes na prestação dos serviços públicos é o *dinheiro*. O dinheiro do Estado provém das rendas públicas, que lhe permitem construir e gerir seu patrimônio.

A gestão patrimonial do Estado fica, em linhas gerais, sujeita às mesmas regras a que se subordina a administração dos patrimônios particulares, de Direito Privado.

Assim, as rendas do Estado, que nada mais representam senão o *preço* que êle cobra pela prestação dos serviços públicos, devem ser reguladas pelas leis econômicas. O Estado não deve arrogar-se privilégio em face das pessoas de Direito Privado.

O Estado, como os particulares, pode desempenhar atividades meramente lucrativas: exploração de certas indústrias, de bens patrimoniais. Nesse caso, o preço cobrado por tais serviços tem apenas aspecto econômico, como o de qualquer empresa particular. Mas quando se trata de atividades necessárias, como as de Correio e Telégrafos, de Educação, de Saúde, onde existe finalidade social, interesse coletivo, a remuneração cobrada não deve visar à compensação do esforço e dos gastos.

As rendas públicas, numa Federação como a nossa, têm destinação fixa: federais, estaduais e municipais. Elas são constituídas, principalmente, por impostos e taxas, cujo estudo constitui capítulo vasto da Ciência das Finanças.

Estudando as rendas públicas, quanto à natureza, Cossa propôs a seguinte classificação:

- *originárias* — as patrimoniais ou de Direito Privado;
- *derivadas* — as taxas, os impostos, as multas, tôdas de Direito Público;
- *tesouros e heranças vacantes*;
- *contribuições de guerra*;
- *venda do domínio fiscal*;
- *empréstimos*.

Êle considera as rendas originárias e as derivadas, como *rendas ordinárias*; as demais, *extraordinárias*.

VI

Como terceiro elemento na ordem de importância dos meios da Administração, vem o *material*.

Não pode haver eficiência onde o Estado não se assegura da utilização do material melhor e mais econômico.

O melhor se traduz na idoneidade da marca comercial, no padrão ou na especificação estabelecida.

O *padrão* é o modelo que tipifica os objetos de uso: móveis, estantes, arquivos; a *especificação* são as características que individualizam o material impadronizável: tinta, lacre, aço, etc.

A economia se revela na aquisição oportuna, no momento necessário por quem entenda da técnica dos mercados.

Sendo o Estado dos maiores compradores, é necessário, entretanto, que de sua concorrência não resulte elevação dos preços, para prejuízo das atividades particulares como também, por reflexo inevitável, das suas próprias.

É a Ciência da Administração coadjuvada pela das Finanças que ensina a obter do pessoal, dos dinheiros públicos e do material, o máximo de rendimento em benefício dos serviços públicos.