

## SERVIÇOS PÚBLICOS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 A PARTIR DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

HELENA BATISTELLA CALDAS<sup>1</sup>; BÁRBARA CAMPOS NEUTZLING<sup>2</sup>; CAMILLA FERNANDES DAS CHAGAS<sup>3</sup>; CINEAS RANGEL PERES<sup>4</sup>; ITIBERÊ DE OLIVEIRA CASTELLANO RODRIGUES<sup>5</sup>.

<sup>1</sup>Universidade Federal de Pelotas - helenabcaldas2@gmail.com

<sup>2</sup>Universidade Federal de Pelotas - barbaraneutzling12@gmail.com

<sup>3</sup>Universidade Federal de Pelotas - camillafc02@gmail.com

<sup>4</sup>Universidade Federal de Pelotas - crperes@ufpel.edu.br

<sup>5</sup>Universidade Federal de Pelotas - itibere.rodrigues@hotmail.com

### 1. INTRODUÇÃO

A pesquisa coleta e seleciona os julgados do Supremo Tribunal Federal sobre o tema “serviços públicos”, desde a vigência da Constituição Federal de 1988. O conceito de serviço público provém do direito administrativo francês, mais especificamente da noção de *service public* (CONRADO, 2013), e foi recepcionado fortemente no direito brasileiro a partir da década de 1930. O inclusive está regrado em todas as Constituições Federais, desde 1934.

Juridicamente falando, os serviços públicos são 1.) o conjunto de atividades consideradas, por meio de leis, como de interesse coletivo e geral ou de interesse da sociedade (critério material) e que por isso são 2.) uma atribuição própria do Estado (COUTO E SILVA, 2015), e só explorados pela iniciativa privada mediante prévia outorga estatal para sua prestação (ARAGÃO, 2017), daí surgindo as empresas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços públicos e de utilidade pública (critério subjetivo), devendo sempre ser prestados 3.) sob um regime jurídico específico de direito público (critério formal). Esses três caracteres opõem os serviços públicos às demais 1.) “atividades econômicas” ou “atividades de livre iniciativa”, que são aquelas 2.) exploradas livremente pelos particulares e empresas privadas 3.) em regime de direito privado (direito civil ou comercial).

Na perspectiva das pessoas em geral, é importante salientar que boa parte dos direitos fundamentais sociais inscritos no art. 6º da Constituição de 1988 (p.ex., saúde, educação, transporte coletivo, segurança, assistência à maternidade e à infância, assistência aos desamparados etc.) só se efetiva de fato através de uma rede de serviços públicos (BARATIERI, 2014). No exemplo do direito à saúde, ele depende de um Sistema Único de Saúde (SUS) efetivo e eficiente.

O art. 102 da Constituição de 1988 atribui ao Supremo Tribunal Federal a “guarda da Constituição”. Nesse contexto, é nos julgados do STF que encontramos a interpretação e aplicação de última instância das normas constitucionais que regem a matéria “serviços públicos”. Essas decisões, reunidas e analisadas sistematicamente, fornecem conteúdos e elementos indispensáveis para a organização e construção, pela academia e pelos pesquisadores, sobre o conceito de serviço público, sobre quais atividades *in concreto* tipificam serviço público, e qual seu regime jurídico de prestação.

Importante ressaltar que essa jurisprudência do STF não é estática, evoluindo tanto em razão de novas emendas constitucionais quanto pela alteração, no decorrer do tempo, de anteriores entendimentos e interpretações do tribunal em relação ao texto constitucional. A pesquisa permanente dessa evolução constitui, portanto, uma

atividade necessária dos pesquisadores da área, uma vez que permite visualizar a evolução das decisões do STF, tribunal de última instância na matéria constitucional.

É a partir desse cenário que se insere o presente projeto de pesquisa, criado em 2017 no âmbito do Terceiro Departamento da Faculdade de Direito da UFPel, pelo Prof. Itiberê Rodrigues. Esta pesquisa visa preencher uma lacuna científico-jurídica. É que o banco de dados possui um caráter inédito em relação ao tema (ao que consta existem somente levantamentos parciais, a partir de amostragens de julgados. Nem mesmo o STF possui um banco de dados específico nessa matéria).

## 2. METODOLOGIA

A metodologia empregada tem como técnica de pesquisa o uso da documentação indireta e a pesquisa bibliográfica. Quanto ao objetivo, a pesquisa é descritiva a respeito do tema “Serviços Públicos na Constituição Federal de 1988”. Em relação ao material coletado, realiza-se em reuniões semanais a sua leitura crítica, seleção, sistematização e organização cronológica dos julgados.

A coleta dos julgados é feita no *site* oficial do STF, na aba de “pesquisa de jurisprudência”, com o uso de palavras-chave ou termos de busca.

A pesquisa principiou em 2017 com os termos genéricos de busca “serviços públicos” e “serviço público”. A partir de 2022, passou-se a usar também termos de busca mais específicos, sobre serviços públicos em espécie, como “saúde”, “educação”, “segurança pública”, “energia elétrica”, “saneamento básico”, entre outros. Para os próximos anos, está prevista a ampliação desse banco temático com a adição de novos termos específicos, como “correios”, “telecomunicações”, “radiodifusão”, “gás canalizado”, etc.

Em 2020, o projeto também foi expandido a outras fontes de dados paralelas à aba de “pesquisa de jurisprudência”, todas de publicação diária: 1.) os links “Notícias do STF” e “Informativo STF”; e 2.) sites de informativos jurídicos eletrônicos (p.ex., Consultor Jurídico, Jota Jornal e Migalhas), gerando mais um banco de dados próprio e específico a partir do ano de 2020.

O limite cronológico da pesquisa é a data da publicação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, que trouxe consigo importantes mudanças no regime geral dos serviços públicos.

## 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados obtidos por meio desta pesquisa fornecem uma visão abrangente e atualizada da jurisprudência do STF sobre os temas de serviços públicos, permitindo tanto sincrônica quanto diacronicamente a identificação de tendências, interpretações predominantes e eventualmente pontos de divergência no âmbito das matérias julgadas.

Nesse sentido, o termo “serviço público” gerou cerca de 4.300 julgados brutos até a última atualização, em agosto de 2024. Após análise crítico-qualificativa de todos esses julgados, coletou-se cerca de 540 para o banco de dados, representando 12,5% das decisões (o termo “serviço público” é muito genérico, sendo usado em diferentes circunstâncias de indexação pelo STF).

Nos termos de busca sobre serviços públicos em espécie, veja-se alguns exemplos. No caso da “saúde”, foram selecionados 320 de um total de 3.900 julgados, representando um percentual de 8% do total. Os termos “educação” e

“ensino”, somados, revelaram o menor percentual de aproveitamento, de 4,6%. De um total de 4.200 julgados, apenas 195 tratavam dos serviços de ensino e educação. Em “segurança pública” houve um aproveitamento de 137 decisões de um total de 780, ou seja, 17% de aproveitamento. Com o termo “saneamento básico”, foram 7%, de modo que coletados 25 de 340. Em “energia”, houve aproveitamento de 192 julgados de um total de 2.115- quase 9%.

De se comentar, ainda, que nos sites oficiais “Notícias STF” e “Informativo STF”, junto com os informativos jurídicos eletrônicos privados, foram selecionadas até o final de 2024 aproximadamente 370 notícias. Elas fornecem uma quantidade maior de processos judiciais e de informações, uma vez que podem se referir à propositura de uma nova ação judicial sobre serviços públicos, à prática de atos durante o andamento do processo - como concessão de medidas liminares e cautelares de urgência, interposição de recursos -, e julgamento final pelo STF. Em leitura conjunta com as ementas dos julgados, as “Notícias STF”, o “Informativo STF” e as notícias de informativos eletrônicos privados permitem uma melhor compreensão do conteúdo dessas ementas, uma vez que oferecem uma descrição do inteiro andamento das ações judiciais.

Os indicadores apresentam até o momento: 1.) a coleta bruta e análise crítica de mais de 14.000 julgados do STF; 2.) a seleção crítica dos julgados que, de fato, fazem parte do objeto de pesquisa, totalizando cerca de 10% do número total de decisões brutas; 3.) análise permanente e contínua de novos julgados publicados; 4.) introdução paulatina de novos termos de busca sobre serviços públicos; 5.) organização e manutenção atualizada (desde 1988) de bancos de dados dos “julgados” (“serviços públicos” e “serviços específicos” ou “temático”), em ordem cronológica conforme a data de julgamento, com número da ação e outros dados de indexação, resumos, ementas e notícias dos julgados; 6.) organização e manutenção atualizada, a partir de 2020, de bancos de dados das “notícias”, em ordem cronológica de sua publicação e número do processo, contendo informações sobre a propositura, andamento e julgamento de ações judiciais; 7.) disponibilização pública do banco de dados no *site* da Faculdade de Direito da UFPel, na aba de “pesquisa” - “Observatório dos Serviços Públicos”. *Link* do *site*: <https://wp.ufpel.edu.br/direito/pesquisa/observatorio-servicos-publicos/>.

Os resultados apresentados demonstram a abrangência da pesquisa e a relevância do tema. Destaca-se, ainda, que o trabalho de análise e sistematização desses materiais seguirá em andamento permanente, dada a necessidade de sua atualização diária com novas decisões proferidas pelo STF.

O segundo semestre de 2025 servirá para atualizar as decisões dos termos de busca já pesquisados nos anos anteriores, dado que a última atualização data do segundo semestre de 2024. Consta-se, ainda, com a possibilidade de introdução de novos termos de busca de serviços específicos.

A construção do banco de dados e a sua disponibilização pública no “Observatório dos Serviços Públicos” oferece uma plataforma valiosa para o acesso, leitura e estudo desses julgados, facilitando sua busca por estudantes, investigadores, profissionais do Direito e mesmo pela sociedade em geral. Ali constam os detalhes do histórico e as informações gerais sobre o projeto, a metodologia de pesquisa e investigação, para o público de pesquisadores da área, e todos os resultados atualizados do grupo de pesquisa.

Como forma de agradecimento público pela participação no projeto, consta também a lista dos atuais estudantes integrantes e de todos aqueles que integraram o projeto desde a sua criação, em 2017.

Por fim, cabe destacar que as disciplinas “Teoria geral dos direitos sociais” e “Serviços públicos e concretização dos direitos fundamentais sociais”, ministradas pelo prof. Itiberê Rodrigues no PPGD/UFPEL, também têm nesse banco de dados do Observatório dos Serviços Públicos um conjunto pré-organizado de materiais de estudo e pesquisa pelos alunos e alunas.

#### 4. CONCLUSÕES

A presente pesquisa representa um esforço coletivo para preencher uma lacuna de informações na área do Direito do Estado (e mais especificamente da atividade mais significativa da Administração Pública brasileira), ao sistematizar e organizar a jurisprudência do STF sobre os serviços públicos no âmbito da Constituição de 1988.

A metodologia utilizada, junto às metas e aos indicadores estabelecidos, contribui substancialmente para o alcance dos objetivos propostos (reunir integralmente os julgados sobre serviços públicos), oferecendo subsídios importantes para a compreensão do papel do Estado brasileiro na prestação dos serviços de interesse coletivo e, sobretudo, sobre o conteúdo e a extensão do regime jurídico específico aplicável a esses serviços.

Para mais, ao disponibilizar os resultados por meio de um site próprio, o projeto se insere no compromisso de disseminar o conhecimento acadêmico de forma ampla e acessível, não somente aos pesquisadores do tema, mas também ao público em geral.

Em síntese, a pesquisa tem por objetivo aprimorar o entendimento das nuances jurídicas que cercam os serviços públicos, oferecendo uma base sólida para a sua interpretação e estudo, para a tomada de decisões e para a evolução do sistema jurídico de direito administrativo brasileiro.

#### 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAGÃO, A. S. **Direito dos serviços públicos**. 4ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- BARATIERI, N. A. **Serviço público na constituição federal**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014.
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Informativos STF**. Acessado em 18 ago. 2025. Online. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=informativoSTF>.
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Jurisprudência**. Acessado em 18 ago. 2025. Online. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/>.
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Notícias STF**. Acessado em 18 ago. 2025. Online. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/listagem/listarNoticias.asp>.
- BRASIL, **Constituição Federativa da República do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988. Acessado em 18 ago. 2025. Online. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).
- CONRADO, R. S. **Serviços públicos à brasileira: fundamentos jurídicos, definição e aplicação**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- COUTO E SILVA, A. **Atividade econômica e serviços públicos**. In: Conceitos fundamentais do direito no Estado Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2015.