



# SENADO FEDERAL

## PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO

### Nº 22, DE 2016

Acrescente o art. 6º-A à Constituição Federal para instituir os serviços públicos essenciais.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

**Art. 1º** A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 6º-A:

**“Art. 6º-A** São serviços públicos essenciais a saúde, a educação, o transporte, a segurança, o fornecimento de energia elétrica, água e telefonia, a captação e o tratamento de esgoto e lixo, a compensação bancária, a administração da justiça, os serviços funerários e o controle do tráfego marítimo e aéreo.”

**Art. 2º** Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

### JUSTIFICAÇÃO

Os serviços públicos essenciais estão diretamente ligados às necessidades básicas da coletividade, os quais são fornecidos pelo Estado ou por concessionárias, de forma contínua.

Não há que se vislumbrar uma sociedade sem abastecimento de água, fornecimento de energia elétrica, transporte coletivo, ou seja, todos os serviços públicos essenciais, à luz do modelo globalizado contemporâneo.

Portanto, os serviços essenciais estão para a coletividade e para o ordenamento jurídico como serviços indispensáveis à manutenção da vida e dos direitos, conceito que vivifica a impossibilidade de sua interrupção.

Além do mais, por serem indispensáveis à normalidade das relações sociais ocupam natureza pública, onde não se evidencia proprietários destes serviços, mas apenas gestores que devem atuar para a preservação de sua utilização pela sociedade fazendo as vezes do Estado.

Di Pietro (2006, p. 84), por sua vez, leciona que o serviço público está compreendido na atividade exercida diretamente pelo Estado ou “[...] por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas, sob regime jurídico de direito público ou parcialmente público [...]”.

Nesse entender, os serviços públicos fornecidos diretamente por particulares possuem natureza jurídica híbrida, ao passo que são concedidos pelo poder público e fornecidos por uma pessoa jurídica de direito privado, a saber, a concessionária.

O serviço público é demasiadamente distinto dos serviços comuns prestados pelas empresas privadas ou pelos prestadores autônomos, vez que estão voltados à coletividade. Portanto, prevalece, nessa órbita, a supremacia do interesse público sobre o privado.

Assim, o Estado, por conveniência técnica, jurídica e econômica, define e estabelece quais os serviços deverão ser exercidos efetivamente pela Administração Pública ou exercidos por um delegatário público.

Obviamente alguns serviços não poderão ser delegados a terceiros pela sua complexidade ou estreita ligação com a própria Administração Pública.

Entretanto, outros tipos de serviços não devem ser prestados diretamente e, por consequência, sempre são transferidos à iniciativa privada, porém, devendo sempre ser observadas certas condições e normas.

Os serviços públicos propriamente ditos consistem naqueles prestados diretamente à coletividade pela Administração, depois de definida a sua premência e necessidade. Assim, são privativos do Poder Público, ou seja, só a Administração Pública deve prestá-los. À guisa de exemplo, a preservação da saúde pública e os serviços de segurança pública.

Já os serviços de utilidade pública consistem nos serviços que a Administração Pública poderá delegar a um particular exercer mediante sua regulamentação e controle (MEIRELLES, 2006).

Acerca do conceito de serviço público, Justen Filho (2006, p. 475) define-o como “[...] uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais, destinada a pessoas indeterminadas e executada sob o regime de direito público”.

Meirelles (2006, p. 332) abordando acerca da essencialidade dos serviços públicos e o alcance destes, classifica-os em:

[...] serviços *uti universi* ou gerais: são que a administração presta sem ter usuários determinados, para atender à coletividade no seu todo, como os de polícia, iluminação pública, calçamento e outros dessa espécie. Esses serviços satisfazem indiscriminadamente a população, sem que se erijam em direito subjetivo de qualquer administrado à sua obtenção para seu domicílio (...) estes serviços são indivisíveis, isto é, não mensuráveis na sua utilização (...). Serviços *uti singuli* ou individuais? São os que têm usuários determinados e utilização particular e mensurável para cada destinatário, como ocorre com o telefone, água e energia elétrica domiciliares. Esses serviços, desde que implantados, geram direito subjetivo à sua obtenção para todos os administrados que se encontrem na área de sua prestação ou fornecimento e satisfaçam as exigências regulamentares [...].

A distinção entre serviços públicos gerais, *uti universi*, e serviços individuais, *uti singuli*, são imprescindíveis para determinar a remuneração por taxas ou tarifas, nos casos dos *uti singuli*, por se tratarem de serviços com usuários determinados ou se serão remunerados por impostos, em regra, nos casos dos *uti universi*, ao passo que neste tipo de serviço a Administração impõe coercitivamente a remuneração para a fruição deste.

Assim, estabelece o Código Tributário Nacional a respeito das taxas em seu art. 77, uma vez que exprimem uma fruição divisível, onde a utilização é efetiva e mensurável. Por outro lado, consoante aos impostos, o mesmo diploma os conceitua no art. 16, *verbis*: “imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”.

Nesse sentido, como já mencionado, significa dizer que os impostos não prescindem de atividade determinada ou individualidade de usuários para serem devidos.

Por seu turno, Almeida (2008, p. 21) elucidando acerca dos princípios que lastreiam a proteção do consumo, assevera que: não apenas a área privada obrigada a prestar serviços eficientes e seguros ao seu usuário. (...) Ante o reconhecimento da alta precariedade com que são prestados os serviços públicos, notadamente os de transporte e saúde, é feita recomendação aos governantes no sentido de racionalizá-los e melhorá-los, o que se enquadra no objetivo maior de proteger o consumidor e melhorar-lhe a qualidade de vida.

Portanto, serviço público é uma utilidade ou comodidade material fruível singularmente, mas que satisfaz necessidades coletivas que o Estado assume como tarefa sua, podendo prestar de forma direta ou indireta, seguindo regime jurídico de direito público total ou parcial (BANDEIRA DE MELLO, 2009).

Para Justen Filho (2006, p. 128) os serviços públicos essenciais compreendem nas atividades fundamentais à subsistência humana, cuja prestação e continuidade é exercida pela Administração Pública. Ademais, assevera que alguns serviços possuem utilidade obrigatória em razão, por exemplo, da saúde pública, a qual Estado possui a obrigação de promover de forma indiscriminada, para a integralidade da sociedade, serviços como: “[...] ligação ao sistema de água encanada, rede pública de esgoto [...]”.

Percebe-se, à luz dos entendimentos mencionados, que a noção de serviço público em todos os seus aspectos deve ser encontrada na Carta Magna, eis que a mesma apresenta todos os caracteres necessários a esta definição.

Assim, para qualquer forma de aplicação do direito no campo dos serviços públicos deve ser considerado um conceito constitucional tentando-se dissipar noções que estejam fora do âmbito jurídico com vistas a se evitar discrepâncias.

Lecionando acerca dos serviços públicos, Segala (2001, p. 130) prescreve que, inobstante a prestação do serviço público ser por um particular, não ilide sua natureza estatal, vez que todos aqueles serviços prestados pelo poder público “[...] quer diretamente, quer por intermédio de seus delegados [...]” se submetem às regras e controles do estado.

Nessa senda, prescreve Azevedo (2007, p. 88) que os serviços públicos, meramente em razão de possuírem titularidade estatal com vistas a suprir o interesse público, devem ser entendidos como serviços essenciais. Assim, “[...] se o serviço é essencial significa que sua existência, sua ocorrência, é imprescindível, sob pena de se agredir algum direito e, por isso mesmo, algum bem jurídico protegido por esse direito [...]”.

Deveras, afirma esse autor, no entanto, que no âmbito do sistema jurídico pátrio, a essencialidade conferida ao serviço não está relacionada a natureza da atividade, mas sim por determinação legal.

Os serviços públicos, em razão de possuírem titularidade estatal, enquadram-se na seara dos serviços essenciais à coletividade. Assim, “[...] pode-se perceber claramente que a sede dos serviços públicos no sistema jurídico pátrio é a Constituição Federal, cujo texto nos apresenta, quanto à titularidade pública dos serviços, uma repartição de competências entre as três esferas federativas [...]” (AZEVEDO, 2008, p. 88).

Rizzato Nunes (2004, p. 104), no entanto, caminha na trilha da linha restritiva, pois adverte que “[...] a essencialidade dos serviços públicos deve corresponder, antes de mais nada, a uma situação de urgência que o serviço traz, isto é, uma necessidade concreta de sua prestação. Logo, percebe-se que esse entendimento afirma que os serviços públicos são classificados como essenciais e não essenciais, de modo que os serviços urgentes e de necessidade extrema à sociedade estão na órbita dos serviços essenciais, ao passo que os serviços não essenciais subsumem nos serviços básicos da Administração, tais como os serviços de ordem burocrática. Na seara dos serviços essenciais e urgentes na prestação, destacam-se os capitulados na Lei nº 7.783, de 1989 (Lei de Greve), que em seu art. 10 estabeleceu as atividades essenciais cuja prestação não pode sofrer interrupção total por força do exercício do direito de greve no setor privado”.

Desse modo, tendo em vista a necessidade de estabelecer os serviços essenciais em nosso ordenamento jurídico constitucional, peço o apoio dos ilustres pares a fim de viabilizar a aprovação desta Proposta de Emenda à Constituição.

Sala das Sessões,

Senador **CRISTOVAM BUARQUE**  
Senador **ALVARO DIAS**  
Senadora **ANA AMÉLIA**  
Senador **ANTONIO ANASTASIA**  
Senador **ANTONIO CARLOS VALADARES**  
Senador **ARMANDO MONTEIRO**  
Senador **ATAÍDES OLIVEIRA**  
Senador **DÁRIO BERGER**  
Senador **ELMANO FÉRRER**  
Senador **GARIBALDI ALVES FILHO**  
Senador **GLADSON CAMELI**  
Senador **HÉLIO JOSÉ**  
Senador **JOSÉ AGRIPINO**  
Senador **JOSÉ MARANHÃO**  
Senador **JOSÉ MEDEIROS**  
Senadora **LÍDICE DA MATA**  
Senador **MAGNO MALTA**  
Senadora **MARIA DO CARMO ALVES**  
Senador **PAULO PAIM**  
Senador **RANDOLFE RODRIGUES**  
Senadora **REGINA SOUSA**  
Senador **REGUFFE**  
Senador **ROBERTO ROCHA**  
Senador **ROMÁRIO**  
Senador **SÉRGIO PETECÃO**  
Senador **WALDEMIR MOKA**  
Senador **WILDER MORAIS**  
Senador **ZEZE PERRELLA**

## **LEGISLAÇÃO CITADA**

Constituição de 1988 - 1988/88

parágrafo 3º do artigo 60

Lei nº 7.783, de 28 de Junho de 1989 - 7783/89

*(À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania)*