

O SERVIÇO PÚBLICO COMO TAREFA ADMINISTRATIVA

PUBLIC SERVICE AS AN ADMINISTRATIVE TASK

PEDRO COSTA GONÇALVES

Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Advogado, Presidente do Instituto Jurídico da Comunicação, Presidente do Centro de Estudos de Direito Público e Regulação (CEDIPRE) e Diretor da Revista de Contratos Públicos.

ORCID: [0000-0001-9317-6416].

pgon@fd.uc.pt.

DOI: [<https://doi.org/10.48143/rdai.v9i32.743>].

Recebido: 02.10.2024. Received: October 2nd, 2024.

Aprovado: 03.11.2024. Approved: November 3rd, 2024.

ÁREA DO DIREITO: Administrativo

RESUMO: O presente trabalho tem o intuito de analisar o instituto de serviço público sob a perspectiva do direito português diante da segunda crise vivida pelo conceito na Europa. Para tal, apresenta as controvérsias a respeito de sua aplicação, destacando sua função dogmática como fundamento e limite à atuação estatal, bem como lhe traçam os sentidos orgânico, material e formal. Após proposta de conceito, define os modos de gestão para o exercício das atividades correspondentes e traça a denotação no direito lusitano.

PALAVRAS-CHAVE: Serviço Público – Concessão – Actividade Administrativa – Conceitos Jurídicos, Gestão Pública e Privada.

ABSTRACT: This paper aims to analyze the institution of public service from the perspective of Portuguese law in light of the second crisis experienced by the concept in Europe. To this end, it presents the controversies regarding its application, highlighting its dogmatic function as a basis and limit to state action, as well as outlining its organic, material and formal meanings. After proposing a concept, it defines the management methods for the exercise of the corresponding activities and outlines its denotation in Portuguese law.

KEYWORDS: Public Service – Concession – Administrative Activity – Legal Concepts, Public and Private Management.

SUMÁRIO: 1. Serviço público: um conceito controverso. 1.1. O serviço público como fundamento e limite do poder público. 1.2. Serviço público em sentido orgânico. 1.3. Serviço público em sentido material. 1.3.1. Serviço público em sentido subjectivo e em sentido orgânico-material. 1.3.2. Serviço público em sentido objectivo. 1.4. O serviço público enquanto

regime jurídico. 2. Proposta de um conceito de serviço público. 3. Modos de gestão dos serviços públicos económicos. a) Modos de gestão pública. b) Modos de gestão privada. i) A gestão por organizações privadas do sector público. ii) A gestão por organizações privadas do sector privado (a concessão). 4. Serviços públicos geridos em concessão no direito português actual. 5. Referências.

1. SERVIÇO PÚBLICO: UM CONCEITO CONTROVERSO

Em¹⁻² 1970, com alguma angústia, afirmava Demichel que “la notion de service public est peut-être en train de mourir, tandis que nous délibérons”³; mais recentemente, em 1998, fala-se novamente na “muerte del servicio publico”⁴. O repetido anúncio da morte do serviço público é aliás o corolário de uma patologia grave que nele vem sendo detectada desde os anos 40-50, altura em que a doutrina começou a referir-se ao *declínio*⁵, à *agonia*⁶ e à *crise*⁷ do conceito de serviço público.

Não obstante todas as abordagens pessimista de que tem sido objecto, a verdade é que, no direito português, o serviço público continua sendo objecto de múltiplas referências no direito positivo, legal (na maioria das vezes associado ao conceito de concessão) e constitucional⁸ – de resto, o mesmo se verifica no direito francês (v.g., a lei de 1993 sobre a gestão delegada dos serviços públicos), no direito espanhol (onde a LCAP contém um título sobre o contrato de gestão de serviços públicos),

-
1. Como citar este artigo | *How to cite this article*: GONÇALVES, Pedro Costa. O serviço público como tarefa administrativa. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, São Paulo, v. 9, n. 32, p. 297-317. jan.-mar. 2025. DOI: [<https://doi.org/10.48143/rdai.v9i32.743>].
 2. Este trabalho foi originariamente publicado em GONÇALVES, Pedro. *A concessão de serviços públicos: uma aplicação da técnica concessória*. Coimbra: Almedina, 1999, Cap. I, p. 25 a 43. A transcrição foi realizada por Berilo Pereira da Motta Neto.
 3. Cfr. Demichel, André. *Vers le self-service public*, p. 77.
 4. Cfr. Muñoz Machado. *Servicio público y mercado*, cit., p. 17.
 5. Cfr. Morange, Georges. *Le déclin de la notion juridique de service public*, p. 45.
 6. Cfr. Latournerie. *Sur un lazare juridique. Bulletin de santé de la notion de service public. Agonie ? Convalescence ? Ou jouvence ?*, p. 64 e ss.
 7. Cfr. L’Huillier, Jean. *A propôs de la « crise » de la notion de service public*, p. 119, e Schnur, Roman. *Die Krise des Begriffs der services publics im französischen Verwaltungsrecht*, p. 418 e ss, e Fresa, Carlo. *Servizio pubblico*, p. 1345.
 8. Nos termos do artigo 38º/5 da Constituição, “o Estado assegura a existência e o funcionamento de um *serviço público* de televisão”.