O conceito de serviço público não é estático. Sofre transformações no tempo e no espaço, de acordo com a dinâmica do contexto social, político e econômico em que se insere. Assim, a noção de serviço público deve ser interpretada de acordo com o modelo de Estado que se adota, já que ele se estrutura em função do nível de intervenção estatal na atividade econômica.

No início do século XX, o conceito de serviço público era muito amplo, sendo compreendido como toda e qualquer atividade do Estado. Mas esse conceito foi delimitado pela escola do serviço público, que teve como principais doutrinadores Léon Duguit e Gaston Jèze, que surgiram como idealizadores desse conceito que representava a superação do liberalismo pregado no século anterior.

Nesse sentido, essa ideia de Estado *prestacional* foi ganhando forças e o Poder Público acabou por chamar muitas responsabilidades para si, entre elas, algumas que caberiam à iniciativa privada, tentado abarcar o maior número possível de atividades para suportar com totalidade as necessidades do sistema.

O que aconteceu, contudo, foi que o grande número de atividades assumidas pelo Estado Social mostrou-se excessivamente oneroso para a máquina pública, que deixou de conseguir suportar a necessidade de atendimento de suas demandas ao ponto de torná-la ineficiente na prestação de alguns serviços. A solução que se deu, então, foi que o Estado deixasse de prestá-los diretamente e passasse a delega-los aos particulares, **sem, contudo, perder a titularidade dessa prestação**. Desse modo, configura-se o Estado Regulador.

No entanto, nem todos os serviços públicos, por sua própria natureza, eram passíveis de serem delegados à iniciativa privada. Essa característica corroborou para uma mutabilidade da concepção de serviço público ao longo dos períodos históricos e trouxe o que se convencionou chamar de *crise na noção de serviço público.*

Nesse passo, de forma que resta superada a ideia da doutrina tradicional de que serviço público é toda aquela atividade do Estado, a professora Maria Sylvia Zanella di Pietro ensina como conceito moderno de serviço público:

> *toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público*

O serviço público precisa de três elementos à definição de seu termo: **o subjetivo, o material e o formal**. Vejamos:

- **Subjetivo:** o serviço público deve ser prestado pelo Estado ou seus delegados, isto é, pessoas jurídicas criadas pelo Estado ou terceiros que recebem concessões e permissões estatais para prestar tais serviços.
- **Material:** o objetivo final do serviço público é satisfazer concretamente as necessidades coletivas.
- **Formal:** o serviço público é o regime jurídico sob o manto do qual o serviço público deve ser prestado, qual seja, de direito público.

Destarte, os serviços públicos devem ser prestados sob o regime jurídico totalmente público ou parcialmente público. No direito brasileiro, a prestação de serviços públicos compete ao Estado, direta ou indiretamente, sob o regime de **concessão ou permissão**, conforme dispõe o art. 175 da CRFB/88, que também atribui a cada ente da Federação a incumbência da prestação de um serviço público específico, como, por exemplo, o art. 22 que prevê ser de competência da União a exploração dos serviços de telecomunicações.

Observações Importantes

- Por que obra pública não é serviço público?

A obra não é serviço público porque lhe falta o substrato material. Obras públicas não são contínuas; elas começam e, necessariamente, acabam um dia.

- Por que o exercício do poder de polícia não é serviço público?

Novamente, falta um dos elementos caracterizadores desse tipo de serviço. Nesse caso, não existe a promoção de uma comodidade/utilidade pública e sim uma fiscalização por parte do Estado.

- Por que atividade econômica não é serviço público?

Aqui falta o elemento formal, vez que a atividade econômica é prestada em regime privado de exploração comercial, sendo regida sob os princípios da livre iniciativa e livre concorrência.