



**Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito
Administrativo**

ÁLVARO LUIZ MIRANDA COSTA JÚNIOR

**A CRISE NO CONCEITO DE PERMISSÃO DE SERVIÇOS
PÚBLICOS NO BRASIL**

BRASÍLIA - DF

2013

ÁLVARO LUIZ MIRANDA COSTA JÚNIOR

**A CRISE NO CONCEITO DE PERMISSÃO DE SERVIÇOS
PÚBLICOS NO BRASIL**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Orientador:

BRASÍLIA – DF

2013

ÁLVARO LUIZ MIRANDA COSTA JÚNIOR

**A CRISE NO CONCEITO DE PERMISSÃO DE SERVIÇOS
PÚBLICOS NO BRASIL**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Banca Examinadora:

Dedico este trabalho, primeiramente, a Deus, Aquele que tudo realiza em minha vida. Depois, à minha família, sem quem eu jamais poderia ter chegado até aqui.

RESUMO

COSTA JÚNIOR, ÁLVARO LUIZ MIRANDA. A crise no conceito de permissão de serviços públicos no Brasil, Brasília, Distrito Federal, 2013. Trabalho de Conclusão de Curso de Pós-Graduação em Direito Administrativo. Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, Distrito Federal, 2013.

Esperava-se que a Carta Magna viesse superar diversas questões inerentes à delegação de serviços públicos, trazendo maior identidade aos institutos da concessão e da permissão de serviços públicos, principalmente, para este último. No entanto, não foi isso o que ocorreu. Na verdade, tanto a redação constitucional como a regulamentação posterior foram incipientes na definição dos institutos e na sua aplicabilidade. Esse fato reverberou na Administração Pública como um todo, que permaneceu sem noção da aplicabilidade desses institutos, muitas vezes, utilizando-os de modo equivocado. Mais do que isso, passou-se a considerar permissão e concessão como instrumentos de igual aplicabilidade, gerando distorções de cunho jurídico e econômico, cuja solução é, até hoje, objeto de estudo pela doutrina e pelos tribunais. O trabalho aborda o evento de desfiguração do instituto da permissão de serviços públicos no Brasil, ocorrida, especialmente, após a Constituição Federal de 1988. Com a generalização dos conceitos e a aplicação equivocada desse instituto, as soluções jurídicas apresentadas têm sido as mais diversas, desde a desfiguração do conceito, defendendo-se o surgimento de permissões “sui generis” de serviços públicos, até a sua extinção. O fato é que, dada a ausência de regulamentação clara e a divergência doutrinária, o instituto da permissão de serviços públicos está em “xeque”, perdendo sua identidade e, até mesmo, alguma utilidade.

Palavras-chaves: Serviços Públicos. Delegação. Permissão de Serviços Públicos. Concessão de Serviços Públicos.

ABSTRACT

COSTA JÚNIOR, ÁLVARO LUIZ MIRANDA. The crises on the concept of permission of public services in Brazil, Brasília, Distrito Federal, 2013. Conclusive work of “pós-graduação” in Administrative Law. Brazilian Institute of Public Law, Distrito Federal, 2013.

It was hoped that the Federal Constitution would overcome a lot of questions related to public services delegation, bringing bigger identity to the concession institutes and to the permission of public services. Nevertheless, it wasn't that what really happened. In truth, as much as the constitutional writing, the posterior regulation was incipient in the definition of the institutes and in its application. This fact has been reverberating in Public Administration, which remained without any notion of the application of these institutes, many times, using them wrongly. Moreover, permission and concession started to be considered as instruments of equal applicability, generating economic and juridical distortion, which solution is object of study by doctrine and by the courts until today. This work brings the event of disfiguration of the institute of permission and public services in Brazil, that set place specially after the Federal Constitution in 1988. With generalization of concepts and wrong application of this institute, the juridical solutions presented have been the most diversified as possible, since the disfiguration of the concept, defending the apparition of permission “sui generis” of public services, until the extinction. This means that with the absence of clear regulation and the doctrine divergence, the institute of permission of public services is in check, losing its identity and, even, any utility.

Key-words: Public services. Delegation. Permission of public services. Concession of public services.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. UMA NOÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO	11
1.1. DISTINÇÃO ENTRE SERVIÇO PÚBLICO E SERVIÇO <i>UTI UNIVERSI</i>	13
1.2. DISTINÇÃO ENTRE SERVIÇO PÚBLICO E ATIVIDADE ECONÔMICA <i>STRICTO SENSU</i> EXPLORADA PELO ESTADO	14
1.3. FONTE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS	16
2. FORMAS DE IMPLEMENTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS.....	18
2.1. FORMA CENTRALIZADA DE IMPLEMENTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS.....	18
2.2. FORMAS DESCENTRALIZADAS DE IMPLEMENTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	18
2.1.1. <i>Sobre o conceito de autorização de serviços públicos</i>	19
3. ANÁLISE E DIFERENCIAÇÃO DOS INSTITUTOS DA CONCESSÃO E DA PERMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	21
3.1. CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	21
3.1.1. <i>Natureza jurídica</i>	22
3.1.2. <i>Regulamentação</i>	23
3.1.3. <i>Principais aspectos da concessão de serviços públicos</i>	25
3.1.4. <i>Aspectos secundários do contrato de concessão</i>	27
3.1.5. <i>Direito à indenização pelo investimento realizado</i>	29

3.1.6. <i>Responsabilidade civil pelos danos causados a terceiros</i>	31
3.2. PERMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS	33
3.2.1. <i>Principais aspectos da permissão de serviços públicos</i>	35
3.3. DISTINÇÃO CONCEITUAL ENTRE PERMISSÃO E CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS ...	37
4. A CRISE NO CONCEITO DE PERMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS.....	39
4.1. EXPOSIÇÃO DAS DIVERGÊNCIAS DOUTRINÁRIAS.....	41
4.1.1. <i>Insubsistência do instituto da permissão de serviços públicos</i>	41
4.1.2. <i>Permissão simples e permissão qualificada</i>	42
4.1.3. <i>Preservação do instituto e correção pontual da má aplicação</i>	42
4.1.4. <i>Posição jurisprudencial sobre o tema</i>	43
CONCLUSÃO	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	47

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo delinear o conceito de permissão de serviços públicos, suas características autônomas e, principalmente, a sua aplicabilidade nos dias de hoje.

Com o decorrer dos anos, a legislação não veio a contribuir com a distinção e aplicabilidade de cada instrumento jurídico de descentralização da prestação de serviços públicos pelo Estado. O resultado disso, na teoria jurídica, é que a doutrina é amplamente divergente quanto aos conceitos de cada instituto, seus efeitos e sua aplicabilidade. Na prática, o resultado é a má prestação de serviços públicos para a população, a insegurança jurídica para seus responsáveis e alguma margem para a corrupção.

Para alcançar tal objetivo, este trabalho cingiu-se à coleta de dados primários¹ extraídos da doutrina, da jurisprudência pátria e, ainda, da experiência profissional como advogado. A pesquisa demonstrou, sobretudo, dois principais aspectos: 1) que ainda há indefinição da matéria; e 2) que todas as teses levantadas têm a pretensão de acomodar situações fáticas impostas pela má compreensão do tema.

Foi possível encontrar, contudo, dentre a peleja de teses divergentes, aquela que parece a mais razoável e adequada. Razoável, porque não ignora a necessidade de que situações fáticas assentadas devem ser acomodadas pelo Direito. Adequada, porque não ignora a existência lógica de uma autonomia dentre todos os institutos de descentralização de serviços públicos, assim como não ignora, também, a sua má aplicação na prática, decorrente de uma verdadeira escuridão legislativa.

¹ LEITE, Eduardo de Oliveira. *A Monografia Jurídica*. Porto Alegre: Fabris, 1985.

No primeiro capítulo, procurou-se delinear o que é prestação de serviço público na visão do Direito Administrativo, abordando o necessário tecnicismo jurídico na definição do conceito.

No segundo capítulo, brevemente se expõe sobre os instrumentos jurídicos de prestação de serviços públicos de forma descentralizada pelo Estado, sem um dispensável aprofundamento. A matéria de fundo deste trabalho reside na distinção entre a concessão e a permissão de serviços públicos, o que se fez no capítulo terceiro.

No quarto e último capítulo, o objetivo é expor sobre a confusão generalizada que existe na aplicação dos institutos da permissão e da concessão de serviços públicos e quais as soluções doutrinárias e jurisprudenciais assentadas.

Nesse ponto, foi dado maior espaço à tese esposada pelo Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, defendendo a autonomia dos institutos e, principalmente, a eminente correção dos rumos trilhados com as “vendas” da praxe, que têm induzido a uma impraticável extinção do instituto da permissão de serviços públicos, ou à sua completa desfiguração.

1. UMA NOÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO²

A concepção de serviço público não é tarefa simples. Trata-se, na verdade, de matéria tão complexa que existem escolas de estudiosos dedicados exclusivamente ao tema.

A dificuldade principal que se vislumbra em tal definição é justamente estabelecer limites precisos para o enquadramento ou desenquadramento de uma atividade como serviço público.

Ao ampliar-se demais o conceito, poderia ocorrer que a própria noção de serviços públicos perderia seu sentido, sendo toda e qualquer atividade do Estado assim considerada. Nesse sentido, Javier Urrutigoity alerta que um conceito muito amplo faria com que “fosse apenas um conceito metajurídico”. As consequências práticas dessa postura seriam quase idênticas às teses que negam a ideia de serviço público”.³

Por outro lado, restringir demais o conceito pode dar ensejo a uma equivocada aceção das funções do Estado para com a sociedade.

José dos Santos Carvalho Filho, que compartilha da dificuldade de uma aceção de serviços públicos, destaca as principais teses e as suas críticas, na tentativa de somar luzes à uma solução para a contenda. Destaca o autor as concepções mais abarcadas pela doutrina com o decorrer do tempo:

A primeira baseia-se no critério orgânico, pelo qual o serviço público é o prestado por órgão público, ou seja, pelo próprio Estado. A crítica consiste em que essa noção clássica está hoje alterada pelos novos mecanismos criados para a execução das atividades públicas, não

² Deve-se destacar que as características e distinções formuladas neste capítulo não tem a pretensão de exaurir o tema, posto que faria jus a uma outra monografia. A ideia central é trazer uma noção de serviço público dentro do contexto em que se desenvolverão os capítulos seguintes.

³ URRUITIGOITY, Javier. “Retribución en los Servicios Públicos”, in *Los Servicios Públicos: régimen jurídico actual* (coord Marta González de Aguirre), Depalma, Buenos Aires, 1994, p.66.

restritas apenas ao Estado, mas, ao contrário, delegadas frequentemente a particulares.

Há ainda o critério formal, que realça o aspecto pertinente ao regime jurídico. Vale dizer, será serviço público aquele disciplinado por regime de direito público. O critério é insuficiente, porque em alguns casos incidem regras de direito privado para certos segmentos da prestação de serviços públicos, principalmente quando executados por pessoas privadas da Administração, como as sociedades de economia mista e as empresas públicas.

Por fim, temos o critério material, que dá relevo à natureza da atividade exercida. Serviço Público seria aquele que atendesse direta e essencialmente à comunidade. A crítica aqui reside no fato de que algumas atividades, embora não atendendo diretamente aos indivíduos, voltam-se em favor destes de forma indireta e mediata. Além disso, nem sempre as atividades executadas pelo Estado representam demandas essenciais da coletividade. Algumas vezes são executadas atividades secundárias, mas nem por isso menos relevantes na medida em que é o Estado que as presta, incumbindo-lhe exclusivamente a definição de sua estratégia administrativa.⁴

Por essa razão, defende que a melhor solução não é a adoção de uma acepção como a mais correta, mas sim uma via alternativa que contemple a parte essencial de cada uma.⁵ Assim, prefere conceituar serviço público como “toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob o regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade”.⁶

A doutrina mais atual faz crítica a esse entendimento tradicional, justamente por que não traz nenhuma contribuição para a definição do que é efetivamente, dentre as diversas “funções estatais”, a prestação de um serviço público.

Alexandre Santos de Aragão tem uma visão bem mais restrita de serviço público. Defende que a acepção mais operacional e, também, mais aderente à Constituição Federal de 1988, vai no sentido de que:

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25. ed. Rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2012, p. 320.

⁵ *Ibid.*, p. 320.

⁶ *Ibid.*, p. 321.

[...] serviços públicos são atividades de prestação de utilidades econômicas a indivíduos determinados, colocadas pela Constituição ou pela Lei a cargo do Estado, com ou sem reserva de titularidade, e por ele desempenhadas diretamente ou por seus delegatários, gratuita ou remuneradamente, com vistas ao bem-estar da coletividade.⁷

Verifica-se, portanto, que o conceito defendido por Alexandre Santos de Aragão tem por efeito dar verdadeira identidade a uma prestação de serviço público pelo Estado, afastando de seu conceito características até então entendidas como inseparáveis, mas que em nada contribuam para tanto.

1.1. Distinção entre serviço público e serviço *uti universi*

Representando grande inovação, a definição trazida por Alexandre Santos de Aragão afasta do conceito de serviço público todo e qualquer serviço de natureza *uti universi*. Sobre o assunto, o autor coloca que:

A única coisa que os serviços *uti universi* e os serviços *uti singuli* têm em comum em termos de regime jurídico é a possibilidade de serem exigidos compulsoriamente do Estado no caso de sua omissão. Mas isso, na verdade, é uma característica de toda atividade estatal que seja essencial para a coletividade, seja ela estritamente prestacional ou não (p. ex., se o Estado deixasse de exercer as suas funções diplomáticas, de defesa nacional ou de fiscalização seria cabível uma ação civil pública para obrigá-lo a retomá-la).

[...]

A exteriorização através de atividades materiais, o que ocorre tanto nos serviços *uti universi* com nos serviços *uti singuli* também é pouco para colocá-los sob o mesmo conceito, já que a semelhança, meramente material, de ambos pouco se reflete em semelhança de regimes jurídicos (financiamento primordial por impostos X taxas ou tarifas, possível aplicação do Código de Defesa do Consumidor X sua inaplicabilidade, delegabilidade X indelegabilidade etc.).⁸

Quanto a essa definição mais restrita de serviço público, Renato Alessi (*apud* ARAGÃO, 2008, p. 173) também defende que:

Devem ser excluídas, assim, todas aquelas atividades que traduzem apenas uma vantagem oferecida e usufruída pelos cidadãos enquanto membros da coletividade. Ou seja, referimos àquelas atividades *uti*

⁷ ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 157.

⁸ *Ibid.*, p. 170-171.

universi, como, por exemplo, as atividades voltadas a garantir a segurança interna e externa; o serviço de iluminação dos logradouros públicos, etc. Isso porque o desenvolvimento por parte da Administração Pública de tais atividades é insuscetível de gerar qualquer relação jurídica concreta entre o Estado e os cidadãos que de fato vierem a delas se beneficiar. Não se pode, portanto, conferir a essas atividades o caráter de prestação em sentido técnico, o que só é possível em relação àquelas atividades pessoais que sejam objeto de uma relação jurídica obrigacional concreta.⁹

A separação dos tipos de serviço prestados pelo Estado, como se observa, tem a finalidade de delinear traços exclusivos de uma atividade estatal, distinguindo-a das demais. Por isso se considera que dê expressivo ganho teórico.

1.2. Distinção entre serviço público e atividade econômica *stricto sensu* explorada pelo Estado

Muito se confunde sobre a vinculação entre a atividade econômica explorada pelo Estado e o serviço público propriamente dito. Existe, na verdade, uma relação de pertinência entre o conceito de atividade econômica, o mais geral, e o conceito de serviço público. Explica-se:

Na concepção de serviço público que se adota neste trabalho, todo serviço público há que estar relacionado com uma atividade econômica, na medida em que se encaixa como prestação de um serviço pelo Estado. Existem, contudo, determinadas atividades econômicas prestadas pelo Estado que não se darão em regime de serviço público.

Nesse sentido, Eros Roberto Grau destaca que “o que determina a caracterização de determinada parcela da atividade econômica em sentido amplo como serviço público é a sua vinculação ao interesse social”.¹⁰ Sob tal prisma, inclusive, destaca o autor que nem mesmo atividades reservadas

⁹ ALESSI, Renato. *Le Prestazioni Amministrative Rese ai Privati*, Giuffrè, Milano, 1946, p. 33, grifos no original.

¹⁰ GRAU, Eros Roberto. “Constituição e Serviço Público”, in *Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*, São Paulo: Ed. Malheiros, 2003, pp. 255 a 262.

constitucionalmente ao Estado em regime de monopólio, tais como petróleo e gás, configuram serviço público.

Por essa razão, defende-se a existência de uma atividade econômica *stricto sensu* prestada pelo Estado, com finalidade não estritamente vinculada ao interesse da coletividade. Enquadram-se nessas atividades aquelas com fins de arrecadação de recurso ou que o constituinte optou por reservar ao Estado por questões estratégicas de segurança nacional.

De forma mais clara, Alexandre Santos de Aragão ensina que a diferença entre serviço público e atividade econômica *stricto sensu* “é que os serviços públicos têm por interesse fiscal atendimento direto de necessidades ou utilidades, não o interesse fiscal ou estratégico do Estado, como ocorre com as atividades econômicas *stricto sensu*”.¹¹

De fato, há fundamento na separação das atividades econômicas *stricto sensu* e as atividades econômicas em regime de serviço público. A distinção toma relevo na medida em que se reconhece que, para aquelas atividades econômicas reservadas estrategicamente ao Estado pela Constituição Federal, mas que não tem finalidade estritamente vinculada ao interesse da coletividade, há que se abstrair o regime jurídico público, colocando-se o Estado em igualdade concorrencial com o setor privado, na forma do art. 173, §§ 1º e 2º.¹²

¹¹ ARAGÃO, op. cit., p. 179.

¹² Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

§ 1º - A empresa pública, a sociedade de economia mista e outras entidades que explorem atividade econômica sujeitam-se ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto às obrigações trabalhistas e tributárias.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;

1.3. Fonte dos serviços públicos

Tais serviços têm como sua principal fonte a Constituição Federal de 1988, que define, principalmente, o interesse relevante envolvido em cada atividade e a sua titularidade – se privativa ou não.

Nesse sentido, o art. 21 da Constituição Federal prevê uma série de atividades de natureza prestacional a serem realizadas exclusivamente pela União, sob regime de delegação ou não.

O art. 23 estabelece atividades a serem realizadas em conjunto pela União e demais entes da federação.

O art. 30 prevê a participação dos Municípios na atividade prestacional, ao passo que o art. 24 prevê a participação dos Estados Federados.

Não se pode ignorar, também, a regulamentação dos serviços públicos pela Constituição Federal em seus arts. 175 e 176, especificamente voltados à atividade econômica.

Tais dispositivos, inclusive, regulamentados pela Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e Lei Federal nº 9.074, de 07 de julho de 1995.

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

§ 2º - As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.

Em síntese, toda a Constituição está permeada pela regulamentação de serviços públicos. Os dispositivos mencionados não representam nenhum encerramento da matéria, mas destacam os principais pontos relacionados ao tema.

2. FORMAS DE IMPLEMENTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Na acepção clássica, existem duas formas principais de o Estado implementar, efetivar, a prestação de um serviço público: a forma centralizada e a forma descentralizada.

0.1. Forma centralizada de implementação de serviços públicos

Nesta hipótese, o Estado presta os serviços diretamente, por meio de seus órgãos. É o próprio ente da federação quem cumulará as funções de titular e executor do serviço público.

Nessa linha, José dos Santos Carvalho Filho assenta que:

O Estado deve ser entendido aqui no sentido de pessoa federativa. Assim, pode-se dizer que a execução direta dos serviços públicos está a cargo da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal através dos órgãos integrantes de suas respectivas estruturas. Ministérios, Secretarias Estaduais e Municipais, Coordenadorias, Delegacias, fazem parte do elenco de órgãos públicos aos quais é conferida competência para as atividades estatais.¹³

A atividade centralizada, portanto, admite a prestação direta pelo ente federado ou por meio da desconcentração, qual seja, dentro de sua própria estrutura corporativa.

0.2. Formas descentralizadas de implementação de serviços públicos

Existem duas formas de implementação de serviços públicos de forma descentralizada. Uma se dá por outorga e a outra se dá por delegação.

Na prestação de serviços de forma descentralizada existe a possibilidade de transferência da titularidade do serviço público, e não só da sua execução. Na lição do Alexandre Santos de Aragão, “haverá transferência da titularidade e da execução do serviço se a entidade para a qual for transferido tiver

¹³ CARVALHO FILHO, op. cit., p. 343.

personalidade jurídica de direito público (autarquia e fundações públicas de direito público)".¹⁴ Tal hipótese, portanto, deve ser restrita à outorga de serviços públicos.

Denomina-se outorga quando a transferência se dá por lei, para entidade integrante da Administração Indireta do ente estatal outorgante, criada ou não para essa finalidade. Dá-se o nome de delegação quando a transferência da prestação do serviço se dá por meio de instrumento de contrato ou ato administrativo, a particular, a depender das hipóteses normativas.

As formas clássicas de delegação da prestação de serviços encontram-se expressas na Constituição Federal, sendo estas a concessão de serviço público e a permissão de serviço público.¹⁵

2.1.1. Sobre o conceito de autorização de serviços públicos

Cabe aqui breve explanação acerca da não inclusão do instituto da autorização de serviços públicos como instrumento de delegação.

Entende-se por autorização de serviços públicos quando o particular recebe a delegação para a exploração de determinada atividade privada, regulamentada pelo Estado sob o pálio do poder de polícia, a caráter precário, mediante ato autorizativo.

Como se observa, é ausente do instituto o interesse da coletividade na atividade autorizada, o que significa que não representa delegação de um serviço público propriamente dito, mas apenas de uma atividade estatal.

Nesse sentido, é bastante expressiva a lição de Marcus Bittencourt, para quem:

¹⁴ ARAGÃO, op. cit., p. 560.

¹⁵ Não se ignora que existem outras formas de delegação de serviços públicos no ordenamento jurídico pátrio, tais como os contratos de gestão, consórcios públicos e convênios. Adota-se apenas a acepção clássica, no entanto, tendo em vista que não é este tema importante ao presente trabalho.

Não se entende correta a expressão 'autorização de serviços públicos, uma vez que tais serviços representam atividade puramente econômica, fiscalizada apenas pelo Estado por meio do exercício do poder de polícia administrativa. Não se pode aceitar a predominância de um interesse particular frente ao interesse público, quando a coletividade está envolvida. Desse modo, a atividade prestada na autorização não pode ser considerada serviço público.¹⁶

Na mesma linha, inclusive aqueles que adotam concepção mais ampla de serviço público defendem a inaplicabilidade do instituto como meio de delegação de serviços públicos. José dos Santos Carvalho Filho assenta que:

Na verdade, não há autorização para prestação de serviço público. Este ou é objeto de concessão ou de permissão. A autorização é ato administrativo discricionário e precário pelo qual a Administração consente que o indivíduo desempenhe atividade de seu exclusivo ou predominante interesse, não se caracterizando a atividade como serviço público.¹⁷

Em linha de consonância com o conceito de serviço público adotado neste trabalho, portanto, defende-se que a autorização não representa delegação de serviços públicos.

¹⁶ BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. *Manual de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Ed. Fórum:, 2005, p. 226.

¹⁷ CARVALHO FILHO, op. cit., p. 441.

3. ANÁLISE E DIFERENCIAÇÃO DOS INSTITUTOS DA CONCESSÃO E DA PERMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Importa para este trabalho uma análise pormenorizada dos institutos da concessão e da permissão de serviços públicos, sobretudo, porque é esse conhecimento que permitirá a necessária diferenciação que se pretende.

A análise criteriosa desses institutos permitirá verificar a existência autônoma dos conceitos e a possibilidade de uma solução jurídica para a eventual má aplicação no caso concreto.

3.1. Concessão de serviços públicos

No Brasil, o instrumento jurídico da concessão ganhou expressão na década dos anos 90, no contexto de reforma da posição do Estado na fomentação dos serviços públicos.

A escassez de recursos financeiros e a ineficiência da máquina pública para dar atendimento tempestivo às demandas da sociedade e do desenvolvimento econômico reacendeu luz em um instrumento jurídico conhecido desde o século XIX, sobretudo na Europa.

As concessões de serviços públicos ganharam força, porque trouxeram ao cenário a possibilidade de execução de serviços públicos financiados pelo setor privado, por sua própria responsabilidade e risco, por um longo prazo de tempo – suficiente para ressarcir os investimentos realizados e remunerar o concessionário pelos serviços e pelo financiamento.

Surgiram num contexto de reforma, porque uma significa um reposicionamento do Estado na prestação dos serviços públicos de sua *incumbência*. *De executor, o Estado passa a regulador da atividade.*

3.1.1. Natureza jurídica

São diversos os posicionamentos a respeito da natureza jurídica das concessões de serviços públicos. Alexandre dos Santos Aragão explana bem essa situação:

Podemos enumerar as seguintes correntes acerca da matéria, muitas delas oriundas de discussões existente sobre a natureza dos contratos administrativos em geral:

1. Ato Unilateral: porque todas as cláusulas da concessão seriam fixadas unilateralmente pela Administração Pública. A concordância do particular seria apenas da eficácia do ato, a exemplo do que ocorre em todo ato administrativo negocial.
2. Dois Atos Unilaterais: haveria o ato da Administração, fixando todas as cláusulas, e o ato do particular posterior concordando com elas.
3. Contrato de Direito Privado: teria uma formação bilateral, como qualquer contrato, mas seria regido por cláusulas exorbitantes típicas do Direito Administrativo.
4. Contrato de Direito Público e Privado: estaria sujeito parcialmente a ambas as searas do Direito. Quanto às cláusulas exorbitantes seria de Direito Público, em relação às garantias econômicas da concessionária seria de Direito Privado.
5. Teoria Mista: a concessão seria um ato unilateral no que respeita às cláusulas regulamentares e um contrato em relação ao equilíbrio econômico-financeiro.

Aderimos à corrente que sustenta ser a concessão de serviço público um contrato de direito administrativo, com a peculiaridade de nem todas as suas condições constarem do instrumento de contrato. Determinadas disposições atinentes ao serviço público a ser prestado pelo concessionário podem constar leis ou regulamentos já editados ou a serem editados no futuro. Porém, a submissão inicial a esse estatuto dinâmico se dá com o assentimento de ambas as partes e tem sua expressão econômica – o equilíbrio econômico-financeiro – imodificável.

De fato, entende-se que a corrente que reconhece a concessão como um contrato de direito administrativo é a mais correta. Note-se que aqueles que entendem que seria este instituto seria um ato unilateral, o fazem com amparo no fato de que as cláusulas são fixadas pelo Estado.

Esse fundamento não mais faz sentido, na medida em que todo e qualquer contrato administrativo se dá por meio de adesão às cláusulas

estabelecidas pela Administração, seja por licitação ou diretamente. Essa adesão, contudo, não afasta a bilateralidade da relação jurídica estabelecida, na medida em que a aceitação do particular se faz de modo expresso e discricionário, mas também mediante a imposição do respeito à equação econômico-financeira estabelecida no momento da aceitação, pelo Estado, da proposta apresentada pelo particular.

Há que se reconhecer que a formulação da proposta pelo particular, embora limitada pelas imposições do instrumento convocatório, tem parcela de discricionariedade do particular quanto a condições relevantes da relação jurídica – prazos, preço, condições de pagamento. Numa concessão, tais aspectos da proposta são ainda mais abertos à discricionariedade do particular, na medida em que este é o responsável por apresentar e ofertar ao Estado toda a modelagem financeira da exploração do serviço que será objeto da concessão.

O fato de que existem alguns elementos inerentes ao fato de que a concessão é a delegação de um serviço público, que diferencial o instituto da terceirização de serviços, não afasta a sua natureza contratual pública, mas apenas reforça-a, na medida em que se impõe a existência de cláusulas extravagantes para o Estado, para preservação do interesse da coletividade.

3.1.2. Regulamentação

A concessão de serviço público está tratada no art. 175 da Constituição Federal, que foi regulamentado pela Lei Federal nº 8.987/1995 e pela Lei Federal nº 9.074/ 1995.

A lei regulamentadora distingue a concessão de serviço público da concessão de serviço precedida de obra pública, conforme a seguir:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se:

I - poder concedente: a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontre o serviço público, precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão;

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à

pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;
III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;

Quanto à definição legal, a doutrina é uníssona em apontar que o legislador não foi feliz. Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que o conceito legal aponta aspectos desnecessários do instrumento jurídico, ao passo que deixa de considerar aspectos indispensáveis:

Ambos os conceitos (concessão precedida e não precedida de obra pública) padecem de qualidade técnica lastimável. Desde logo, incluem na caracterização das figuras delineadas elementos que são requisitos de sua válida formação (ser realizada mediante licitação na modalidade de concorrência e outorgada à empresa ou consórcio que demonstra capacidade para a realização do empreendimento), mas, evidentemente, não são requisitos de existência, isto é, relativos à mera composição jurídica.

[...]

Demais disso, no conceito de concessão não precedida de obra pública, deixou-se de referir de modo claro e explícito o elemento que é condição sine qua non para caracterizá-lo, a saber: o de que o beneficiário da “delegação” efetuada remunerar-se-ia pela própria exploração de tal serviço, traço este, que a distingue do mero contrato administrativo de prestação de serviços. [...] ¹⁸

No mesmo sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro defende que o conceito da lei é incompleto, no que diz respeito aos principais aspectos que dão identidade ao instrumento jurídico da concessão de serviços públicos. ¹⁹

O importante desses apontamentos é que não deixam dúvidas sobre quais os principais aspectos do instrumento jurídico, a fim de caracterizá-lo adequadamente.

¹⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 723.

¹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e outras formas*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 75.

3.1.3. Principais aspectos da concessão de serviços públicos

Os principais aspectos de uma concessão de serviço público são extraídos da definição conceitual mais adequada do instituto. Celso Antônio Bandeira de Mello define a concessão de serviço público como:

o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob a garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários dos serviços.²⁰

Na lição de Alexandre Santos de Aragão:

É a delegação contratual e remunerada da execução de serviço público a particular para por sua conta e risco explorá-lo de acordo com as disposições contratuais e regulamentares pertinentes, por determinado prazo, findo o qual os bens afetados à prestação do serviço, devidamente amortizados, voltam ou passam a integrar o patrimônio público.²¹

Em linha de coerência com a doutrina selecionada, define-se concessão de serviços público como a delegação da exploração econômica de um serviço privativo do Estado, sob sua responsabilidade e risco, nos termos regulamentares e contratuais estabelecidos, sob a preservação constitucional do equilíbrio econômico-financeiro da proposta.

3.1.3.1. Delegação da exploração econômica de serviço público

A delegação engloba dois importantes aspectos de uma concessão. Primeiro: a concessão de serviço público abrange a delegação de uma atividade econômica do Estado. Não há que se falar em concessão de serviço público não relacionado à atividade econômica, até mesmo porque é da própria exploração do serviço que o concessionário será remunerado.

²⁰ BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, pp. 717-718.

²¹ ARAGÃO, *op. cit.*, p. 568.

O segundo aspecto é quanto à limitação da concessão à delegação de atividades privativas do Estado. Não há que se falar em concessão de um serviço que não seja reservado privativamente ao Estado, porque este independe de delegação para execução pelo particular. Da mesma forma, caso o serviço seja de reserva exclusiva do Estado, por motivos políticos delineados na Constituição Federal, também não será passível de delegação.

3.1.3.2. Exploração de serviço público pelo particular, sob sua responsabilidade e risco

É inerente à concessão de serviços públicos a transferência da responsabilidade e dos riscos da atividade para o delegado.

É fato que não ocorre, pela concessão, a transferência da titularidade do serviço público delegado, pois a titularidade sempre será privativa do Estado. Com a transferência do direito de executar determinado serviço público, a responsabilidade civil pela sua exploração é transferida para a empresa delegada.

Também os riscos da atividade são transferidos. Isso significa dizer que a preservação da equação econômico-financeira somente incide sobre a parcela de regulação do contrato; ou seja, aquela em que o Estado pode alterar unilateralmente, sem necessidade do consentimento do delegado. Os riscos econômicos da atividade não são compartilhados pelo Estado.

3.1.3.3. Preservação do equilíbrio econômico-financeiro

Como já exposto, o instituto da concessão de serviços públicos tem natureza jurídica contratual, porém de natureza híbrida.

É reconhecido pela doutrina que o contrato de concessão possui uma parcela de regulação, onde o Estado, em razão de seu poder de polícia e suas funções decorrentes do regime jurídico de direito público, tem a prerrogativa de impor alterações unilateralmente ao delegado. A essa parcela jurídica do contrato, dá-se o nome de regulação.

A parte não inerente à regulação é sujeita à álea negocial, onde as partes pactuam todas as obrigações e direitos decorrentes da concessão. Essa parte somete é alterável por consenso, dentro das normas jurídicas que tangenciam um contrato de concessão.

O direito ao equilíbrio-econômico financeiro, como já delineado acima, incide apenas sobre eventuais intervenções do Estado dentro de sua função de regulação e sobre situações devidamente comprovadas de onerosidade excessiva por álea extraordinária.

Nesse sentido, dispõe a Lei nº 8.987/1995, em seu art. 9º, §4º, que: “Em havendo alteração unilateral do contrato que afete o seu inicial equilíbrio econômico-financeiro, o poder concedente deverá restabelecê-lo, concomitantemente à alteração”.

3.1.4. Aspectos secundários do contrato de concessão

Na mesma linha do Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, entende-se por secundários os aspectos que não são decisivos para a definição de uma concessão de serviços públicos. Elementos como a necessidade de licitação prévia, a possibilidade de encampação dos serviços e o prazo determinado não são essenciais para o enquadramento de determinado contrato como uma concessão de serviços públicos. Explica-se:

Não se poderá dizer que determinada relação contratual de prestação de serviço público não é uma concessão, pela ausência de quaisquer desses elementos. Esses podem até ser suscitados como requisitos de validade jurídica da concessão, mas não como elemento decisivo para seu enquadramento.

3.1.4.1. Necessidade de licitação prévia

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 175, estabeleceu indispensabilidade da licitação prévia como requisito de validade para as concessões e permissões de serviços públicos.²²

Do mesmo modo, a Lei nº 8.987/1995, em seu art. 2º, incisos II e III, ao tratar da definição de uma concessão pública precedida ou não de obra pública, já estabelece a necessidade de licitação prévia, na modalidade concorrência pública.

Mais adiante, em seu art. 14, estabelece que: “Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório”.

De fato, a necessidade de licitação prévia é um elemento moralizador e democrático estabelecido pela Constituição Federal. A licitação assegura não apenas que o delegado possuirá condições de executar bem o serviço que lhe foi concedido, como preserva a isonomia e a impessoalidade do procedimento de escolha do particular.

Em se tratando sempre de um serviço público de interesse da coletividade, todos esses aspectos são elementares.

Destaca-se, contudo, que são aspectos elementares para a validade jurídica do contrato, mas não para a definição daquele contrato como uma concessão de serviço público ou outro instrumento jurídico.

²² Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

3.1.4.2. Possibilidade de encampação do contrato pelo Estado

Entende-se por encampação a retomada compulsória da execução dos serviços pelo Estado, dentro do prazo de concessão, por motivo de interesse público.²³

A encampação não deve ser confundida com caducidade da concessão. A primeira é sempre decorrente de razões supervenientes de interesse público e, embora o particular não possa a ela se opor, terá direito à indenização pelos prejuízos suportados. A segunda decorre de inadimplência do delegado na execução dos serviços ou nas demais obrigações contratuais.²⁴

3.1.4.3. Necessidade de prazo determinado

Não se admite concessão por prazo indeterminado, seja por previsão legal expressa, seja pela sua própria instrumentalização por meio de termo de contrato.

3.1.5. Direito à indenização pelo investimento realizado

A Lei Federal nº 8.987/1995 garante o direito à indenização por todos os investimentos realizados pelo delegado, e ainda não amortizados, durante a vigência da concessão de serviços públicos. Mesmo nos casos de encampação e caducidade, é direito do delegado a indenização por todos os investimentos de caráter indispensável à realização dos serviços, desde que não tenha ocorrido a sua depreciação dos bens adquiridos ou a amortização dos valores investidos. Note-se:

Art. 36. A reversão no advento do termo contratual far-se-á com a

²³ Lei nº 8.987/1995. Art. 37. Considera-se encampação a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização, na forma do artigo anterior.

²⁴ Lei nº 8.987/1995. Art. 38. A inexecução total ou parcial do contrato acarretará, a critério do poder concedente, a declaração de caducidade da concessão ou a aplicação das sanções contratuais, respeitadas as disposições deste artigo, do art. 27, e as normas convencionadas entre as partes.

indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido.

Art. 37. Considera-se encampação a retomada do serviço pelo poder concedente durante o prazo da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica e após prévio pagamento da indenização, na forma do artigo anterior.

A lei dispõe sobre indenização dos investimentos atrelados aos bens reversíveis, o que pode dar a ideia de que somente os valores despendidos com bens que serão absorvidos pelo Estado com o término do contrato dará ensejo à indenização.

Nada obstante isso, existem expressivas posições na doutrina que discordam dessa tese. Os principais fundamentos aventados para tanto são que: (i) todo e qualquer valor investido pelo delegado está contido na proposta e, portanto, abrigado pela proteção à equação econômico-financeira do contrato; (ii) existem diversos investimentos que devem ser realizados pelos delegados que são essenciais à prestação dos serviços, mas que não constituirão bens reversíveis ao Estado ao fim do contrato.²⁵

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça – STJ, já assentou a possibilidade de indenização completa em casos de extinção antecipada da concessão.²⁶

Desse modo, somente não haverá direito à indenização pelos investimentos realizados pelo particular, não remunerados ou amortizados, devido a razões inerentes ao risco da atividade objeto da concessão. Esse risco, como já tratado anteriormente, não está abrigado pela proteção à equação econômico-financeira do contrato.

²⁵ Nesse sentido: JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 9. Ed. Rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013, p. 423.

²⁶ REsp 1021113/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 11/10/2011, DJe 18/10/2011.

3.1.6. Responsabilidade civil pelos danos causados a terceiros

Eventuais danos causados pelos concessionários acarretam a responsabilidade subsidiária do Estado. O fundamento legal para tanto está em que o concessionário atua em nome do Estado, na prestação de um serviço tipicamente de atribuição estatal.

Nesse sentido, defende o Professor Celso Antônio Bandeira de Mello que:

Pode dar-se o fato de o concessionário responsável por comportamento danoso vir a encontrar-se em situação de insolvência. Uma vez que exercia atividade estatal, conquanto por sua conta e risco, poderá ter lesado terceiros por força do próprio exercício da atividade que o Estado lhe pôs em mãos. Isto é, os prejuízos que causar poderão ter derivado diretamente do exercício de um poder cuja utilização só lhe foi possível por investidura estatal. Neste caso, parece indubitável que o Estado terá que arcar com os ônus daí provenientes. Pode-se falar em responsabilidade subsidiária (não solidária) existente em certos casos, isto é, naqueles – como se expôs – em que os gravames suportados por terceiros hajam procedido do exercício, pelo concessionário, de uma atividade que envolveu poderes especificamente do Estado.²⁷

Desse modo, o Estado responderá de forma subsidiária por danos causados pela concessionária, na forma do art. 37, § 6º, da Constituição Federal.²⁸

3.1.6.1. Responsabilidade por inadimplência na quitação de verbas trabalhistas

Conforme entendimento jurisprudencial predominante na Justiça do Trabalho, inexistente responsabilidade subsidiária do Estado por eventual inadimplência da contratada na quitação de verbas trabalhistas.

²⁷ BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, p. 765.

²⁸ Art. 37 [...] § 6º - As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Entende o Tribunal Superior do Trabalho – TST, por meio da Orientação Jurisprudencial nº 66, da Seção de Dissídios Individuais I Transitória, que:

A atividade da São Paulo Transportes S/A - SPTrans de gerenciamento e fiscalização dos serviços prestados pelas concessionárias de transporte público, atividade descentralizada da Administração Pública, não se confunde com a terceirização de mão-de-obra, não se configurando a responsabilidade subsidiária.²⁹

Do mesmo modo, o Tribunal Regional do Trabalho da 10ª Região possui o firme entendimento de que:

Por meio da concessão de serviço público, o Estado transfere a pessoa jurídica ou a consórcio de empresas a execução de determinada atividade de interesse coletivo, mediante remuneração por tarifas pagas pelos próprios usuários do serviço. A Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, dispõe sobre os regimes de concessão e de permissão da prestação de serviços públicos, previstos no art. 175 da Constituição Federal. Conforme disposto no diploma legal citado, a concessionária responde por todas as obrigações por ela contraídas, não se transferindo ao Ente Público qualquer responsabilidade. Nesse mesmo sentido o TST, por meio da OJ Transitória 66 da SBDI-I aplicada por analogia ao caso, consolidou entendimento. Recurso não provido.³⁰

É importante destacar esse aspecto nas concessões de serviços públicos, porque o entendimento diverge do adotado em caso de uma contratação de serviços terceirizados pelo Estado, com amparo na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.³¹ Para aquela espécie de contrato administrativo, a jurisprudência é

²⁹ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Seção de Dissídios Individuais I Transitória. Orientação Jurisprudencial nº 66. Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho, 03 dez. 2008. Disponível em <<http://www.tst.jus.br>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

³⁰ DISTRITO FEDERAL E TOCANTINS. Tribunal Regional do Trabalho – 10. Região. RO 01750-2011-009-10-00-2. Relatora: Desembargadora Flávia Simões Falcão. Revisor: Desembargador Ricardo Alencar Machado. Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho, 14 dez. 2012. Disponível em <<http://www.trt10.jus.br>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

³¹ BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula 331. Diário Eletrônico da Justiça do Trabalho, 31.05.2011. Disponível em <<http://www.tst.jus.br>>. Acesso em: 15 ago. 2013. CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE [...]

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida

pacífica quanto à responsabilidade subsidiária do Estado, mesmo havendo disposição legal expressa em sentido contrário, no art. 71, § 1º, da lei.³²

3.2. Permissão de serviços públicos

Doutrinariamente, a distinção entre o instituto da concessão e da permissão sempre foi a natureza contratual daquele, instrumentalizado mediante um acordo de vontades, no qual o delegado detém maior proteção quanto aos seus direitos e obrigações. Na permissão, haveria delegação por meio de ato unilateral, de caráter precário e sem qualquer direito à indenização, direcionado, portanto, para a exploração de serviços que não demandassem maiores investimentos ou grande complexidade de mobilização.

Nesse sentido, ensina o Professor Celso Antônio Bandeira de Mello que:

Permissão de serviço público, segundo conceito tradicionalmente acolhido pela doutrina, é o ato unilateral e precário, intuitu personae, através do qual o Poder Público transfere a alguém o desempenho de um serviço de sua alçada, proporcionando, à moda do que faz na concessão, a possibilidade de cobrança de tarifas dos usuários. [...]

Pelo seu caráter precário, caberia utilizá-la, normalmente, quando: a) o permissionário não necessitasse alocar grandes capitais para o desempenho do serviço; b) poderia mobilizar, para diversa destinação e sem maiores transtornos, o equipamento utilizado ou, ainda, quando; c) o serviço não envolvesse implantação física de aparelhamento que adere ao solo, ou finalmente, quando; d) os riscos da precariedade a serem assumidos pelo permissionário fossem compensáveis seja pela extrema rentabilidade do serviço, seja pelo curtíssimo prazo em que se realizaria a satisfação econômica almejada.³³

responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada

³² Art. 71 [...] § 1º - A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis.

³³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 775.

A permissão de serviços públicos passou a ter expressa previsão constitucional a partir da Constituição Federal de 1988, que em seu art. 175, *caput*, abarcou a possibilidade de prestação de serviços públicos por concessão ou permissão.

A Lei nº 8.987/1995, em seu art. 2º, inciso IV, define a permissão de serviços públicos como: “a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco”.³⁴

A redação constitucional, contudo, não contribuiu para uma definição precisa do instituto, causando verdadeira confusão no meio doutrinário e de seus aplicadores. Com a omissão constitucional a respeito de qualquer distinção entre os institutos, mesmo antes da Lei Federal nº 8.987/1995, já se passou a defender que o instituto da permissão logrou natureza jurídica contratual.

Após a promulgação da mencionada lei, mais confusão ainda se criou no mundo jurídico. O art. 40 da Lei Federal nº 8.987/1995, ao conceituar o instituto da permissão, agravou a dificuldade de definição de sua natureza jurídica ao atribuir-lhe a característica de **contrato de adesão** precário e revogável.

Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho ensina que:

Analisando o art. 40 da Lei, que atribuiu à permissão o caráter de contrato de adesão, muitos autores se insurgiram contra tal caracterização, considerando-a um equívoco e uma contradição do legislador. Seja como for, a lei foi peremptória quanto à natureza jurídica da permissão, de modo que, com toda a sua erronia e as críticas que merece, não há como deixar de considerá-la de caráter contratual.³⁵

³⁴ BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 14 dez. 1995, republicada em 28 set. 1998.

³⁵ CARVALHO FILHO, *op. cit.*, p. 415.

A questão cerne, nesse âmbito, é até que ponto a definição legal do instituto, reconhecidamente errônea, induz a alteração de sua natureza jurídica. Isso porque, embora a lei tenha mencionado o termo “contrato de adesão”, privou o instituto de características essenciais à natureza jurídica contratual.

A precariedade está expressamente prevista na lei e, como se demonstrará adiante, é incompatível com a natureza jurídica de uma relação contratual. Essa característica afasta garantias constitucionais de alta relevância, como o direito à indenização e à preservação do equilíbrio econômico-financeiro, o que é incompatível com o cenário negocial.³⁶

3.2.1. Principais aspectos da permissão de serviços públicos

A permissão de serviços públicos distancia-se do instituto da concessão, especialmente, quanto ao aspecto da precariedade e unilateralidade. Outros elementos destacados no seu conceito legal têm pouca relevância para uma distinção jurídica mais robusta.

Por exemplo, a aposição do termo “contrato de adesão” não traz maiores novidades, até que se demonstre que tal termo altera a natureza jurídica do instituto. Ademais, como já se fundamentou anteriormente, mesmo em se tratando de concessões de serviços públicos, a discricionariedade para a formalização do pacto negocial é reduzida, dado o interesse público e o regime jurídico de direito público incidente na relação jurídica.³⁷

Tampouco contribuem para alguma diferenciação o objeto da delegação voltado para a prestação de serviços públicos e a revogabilidade a qualquer tempo, na medida em que tais características também se encontram no

³⁶ CAMMAROSANO, Márcio. “Contratos da Administração Pública e Natureza Jurídica da Permissão de Serviço Público”, *in Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba*, vol. 2 [org. Celso Antônio Bandeira de Mello], Ed. Malheiros, São Paulo, 1997, pp. 488-504.

³⁷ A respeito dessa questão, vide Capítulo 2 deste trabalho.

instituto da concessão. A precariedade da permissão está muito mais relacionada ao dever de indenizar do Estado do que à possibilidade de sua interrupção antecipada.

Quanto à legitimidade do delegado, nenhuma diferenciação também incide. Não se vislumbra nenhuma hipótese em que a natureza do delegado, se pessoa física ou jurídica, acarrete substancial diferença quanto aos efeitos jurídicos produzidos.

3.2.1.1. *A precariedade nas permissões de serviços públicos*

A precariedade é, pois, o grande aspecto distintivo das permissões de serviços públicos. À medida que os serviços delegados por permissão são necessariamente de menor vulto ou de natureza transitória, sem prazo determinado, admite-se que o Estado tenha a prerrogativa de encerrá-la a qualquer tempo, em atendimento ao interesse público, sem qualquer direito de indenização para o delegado.

Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que:

Dita precariedade significa, a final, que a Administração dispõe de poderes para, flexivelmente, estabelecer alterações ou encerrá-la, a qualquer tempo, desde que fundadas razões de interesse público o aconselhem, sem obrigação de indenizar. Esta última característica, aliás, é apontada como grande ponto de antagonismo entre a permissão e a concessão de serviço público, na qual o Poder Público também pode, por igual fundamento, alterar ou eliminar o vínculo que travara com o concessionário, ficando, todavia, assujeitado a indenizá-lo pelos agravos econômicos que destarte lhe cause.³⁸

Na mesma linha de raciocínio, Alexandre dos Santos de Aragão defende que:

A precariedade e conseqüente revogabilidade de alguns atos administrativos se distinguem da possibilidade de rescisão unilateral dos contratos administrativos em razão de naqueles casos não haver direito à indenização. O caráter não precário dos contratos administrativos não

³⁸ BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, p. 776.

decorre de uma suposta impossibilidade de extinção administrativa unilateral do vínculo, possibilidade presente nos contratos.

Ocorre que, no caso dos atos administrativos, a extinção (aí chamada de revogação) não gera direito a indenização, e, no caso dos contratos administrativos, a extinção (rescisão) gera a obrigação de o Estado pagar pelos danos sofridos.

Quando a Lei nº 8.987/95 afirma que a permissão é precária e revogável, usou esses termos com o intuito de deixar claro que a extinção das permissões, ainda que antes do prazo estabelecido, não gera direito a indenização contra o Estado.³⁹

Desse modo, ainda após a regulamentação legal do art. 175 da Constituição Federal, é possível defender que a permissão de serviços públicos foi objeto de má redação legislativa, mas permanece inalterável quanto à sua natureza jurídica de ato unilateral e precário. Como observado, a precariedade do instituto é incompatível com a natureza jurídica contratual.

3.3. Distinção conceitual entre permissão e concessão de serviços públicos

Como se pode notar, existem mais semelhanças do que diferenças entre os institutos da permissão de serviços públicos. Isso sem considerar as divergências doutrinárias que surgiram expressivamente após a Constituição Federal de 1988.

Quanto às semelhanças, pode-se apontar:

- a)** possuem como objeto a prestação de serviços públicos;
- b)** representam forma de descentralização da atividade prestacional do Estado por meio de delegação;
- c)** exigem licitação prévia;
- d)** recebem a incidência de particularidades desse regime de delegação, como a existência de cláusulas exorbitantes, mutabilidade, remuneração mediante exploração de atividade econômica de interesse coletivo etc.

³⁹ ARAGÃO, *op. cit.*, p. 721.

No que diz respeito às distinções entre os dois institutos, pode-se destacar apenas duas características:

- a)** as permissões possuem natureza jurídica unilateral, ao passo que as concessões de serviços públicos possuem natureza jurídica contratual;
- b)** as permissões de serviços públicos, enquanto oriundas de delegação por ato administrativo unilateral do Estado, preserva a precariedade em sua inteireza, o que significa não apenas o direito de revogação a qualquer tempo, como a ausência do dever de indenizar do Estado.

4. A CRISE NO CONCEITO DE PERMISSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Que a redação constitucional e posterior regulamentação trouxeram grande confusão para compreensão dos institutos, não há espaço para mais dúvidas. Perdeu-se a referência acerca da identidade dos institutos, bem como, principalmente, de sua aplicabilidade.

O que ocorre a partir daí é que se faz interessante analisar.

As interpretações jurídicas decorrentes da regulamentação incipiente tornaram-se as mais diversas, embora tenham, em sua maioria, o mesmo objetivo: abrigar as situações fáticas assentadas pelo decurso de tempo, mas desassossegadas pela antijuridicidade.

Com a ausência de clareza normativa, passou-se a aplicar de forma equivocada os institutos da permissão e da concessão de serviços públicos. Muito mais o da permissão, é bem verdade, mas com implicações jurídicas e econômicas de igual gravidade.

Pode-se destacar, nesse sentido, a utilização das permissões de serviços públicos para delegação de serviços naturalmente não-precários, que envolvem largos investimentos e são, necessariamente, de longa duração. Tal situação, na visão de Celso Antônio Bandeira de Mello, deturpa o instituto, abrindo brechas, inclusive, para todo tipo de mazelas na Administração Pública:

Ocorreu, entretanto, que, conforme reiteradamente averbamos em edições anteriores deste livro e tal como já o havíamos feito em trabalho monográfico mais antigo, o uso da permissão, entre nós, vem sendo desnaturado.

A Administração confere, a título de permissão, serviços públicos que demandariam permanência, estabilidade e garantias razoáveis em prol de seu prestador. Surgiram, até mesmo, leis que preveem outorga de permissão para serviços cujo desempenho implica investimentos de considerável monta (transporte coletivo de passageiros, por exemplo).

Em sendo precária a permissão, o permissionário fica em situação de instabilidade perigosa quando os valores econômicos em jogo são de grande monta. É bem de ver que o uso da permissão em tais casos incentiva a corrupção, porque, de um lado, enseja pressões indevidas, fáceis de se fazer sobre quem não tenha garantia nenhuma de segurança quanto à permanência do vínculo, e, de outro, porque o

sujeito que não é assistido por direito algum recorre a quaisquer meios para obter o que não se lhe quer dar de direito. É claro que, perante situações do gênero, a forma óbvia de evitar a perigosa instabilidade inerente às permissões, com os conseqüentísimos maus efeitos, seria a de outorgar tais serviços em concessão.

A perniciosidade dos efeitos acima mencionados desencadeou verdadeira crise nos conceitos dos institutos. Buscou-se, de fato, interpretações jurídicas que amparassem a possibilidade de assegurar garantias de estabilidade e proteção econômica para as situações instaladas. Solução outra que não poderia trilhar caminho diferente da mitigação da precariedade nas permissões de serviços públicos.

Ora, se é justamente a precariedade que afasta as garantias de estabilidade do particular numa permissão, considerando-a delegação decorrente de um ato unilateral da Administração, afastar tal característica, ou mitigá-la, seria solução que juridicamente resolveria os efeitos da má aplicação do instituto.

Pois ocorre que, como visto, é justamente a precariedade a característica fundamental que preserva autonomia e identidade ao instituto da permissão de serviços públicos frente ao atual ordenamento jurídico. Afastar tal elemento seria reconhecer fenômeno ilógico no ordenamento jurídico, ou pelo menos, a própria razão de existir das permissões, face a existência das concessões de serviços públicos.

Note-se que algumas correntes doutrinárias tentam acomodar os dois institutos no ordenamento jurídico, reconhecendo a existência de uma permissão qualificada, ou condicionada, como se verá adiante. Outros, simplesmente, defendem sua insubsistência.

Pois o caminho mais adequado parece ser o que reconhece a intangibilidade do instituto da permissão de serviços públicos além de sua má regulamentação e aplicação. Em havendo mitigação ou afastamento da precariedade, permissão não há, mas verdadeira concessão de serviços públicos.

4.1. Exposição das divergências doutrinárias

Existem, basicamente, três linhas doutrinárias principais que se pode apontar:

4.1.1. *Insubsistência do instituto da permissão de serviços públicos*

A primeira, defende a insubsistência do instituto da permissão de serviços públicos, dada o reconhecimento da sua natureza jurídica contratual e a necessária mitigação da precariedade. Entendem os signatários dessa corrente que a delegação de serviços públicos não mais comportam o caráter da precariedade, sendo, portanto, desnecessário reconhecer identidade ao instituto da permissão.

Nesse sentido, pode-se apontar José dos Santos Carvalho Filho, para quem:

Por tudo quanto foi exposto, não fica difícil concluir como estão mal disciplinados os institutos. Tão difícil quanto identificar alguma diferença de relevo entre eles. Até mesmo o sentido adotado anteriormente, de que a concessão se destinaria a serviços públicos que implicassem investimentos mais vultosos, enquanto a permissão seria apropriada para delegação de serviços menos dispendiosos – até mesmo essa anterior distinção, repita-se, fica hoje comprometida diante da disciplina normativa vigente.

Realmente, como concluiu o mais alto Pretório, é mais lógico admitir-se que entre a permissão e a concessão não mais se vislumbrem diferenças do que tentar identificar pontos distintivos incongruentes, inócuos e não convincentes.⁴⁰

No mesmo sentido, Lúcia Valle Figueiredo declara que desde a Constituição de 1988 não é mais possível atribuir a precariedade às permissões de serviços públicos, posto que foi colocada “*pari passu* com a concessão de serviço público”.⁴¹

⁴⁰ CARVALHO FILHO. *op. cit.*, p. 416.

⁴¹ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 120-123.

4.1.2. Permissão simples e permissão qualificada

Outros defendem a existência de uma permissão “qualificada”, quando, em decorrência do estabelecimento de prazo definido, mediante termo contratual, a precariedade seria mitigada. Nesse prisma, destaca-se a lição de Eros Roberto Grau,⁴² para quem existem duas modalidades de permissão: uma simples, sem prazo, que pode ser revogada sem direito à indenização, e outra qualificada, com prazo certo e, por decorrência disso, com proteção da equação econômico-financeira e direito à indenização.

Não muito distante desse entendimento, destaca-se a posição adotada por Diógenes Gasparini, o qual afirma que a precariedade incidirá na permissão a depender do que o direito estabelecer em cada caso concreto, dependendo das características estabelecidas no contrato, especialmente, prazo determinado.⁴³

4.1.3. Preservação do instituto e correção pontual da má aplicação

A terceira corrente de expressão sobre o tema defende a identidade do instituto da permissão de serviço público, tal qual reconhecida pela doutrina clássica. Qual seja: ato unilateral, de natureza precária e sem direito à indenização, cujo objeto é a delegação de serviços públicos de natureza transitória ou que não demandem serviços de elevado vulto.⁴⁴

Considera que, em havendo prazo determinado na delegação do serviço público, é imprópria a designação de permissão adotada para a relação

⁴² GRAU, Eros Roberto. *Permissões de transporte coletivo rodoviário*. Revista de Direito Público, nº 77 jan. 1986, Ano XIX, p. 105-109. REALE, Miguel. *Permissão de Serviço Municipal de Transporte Coletivo Urbano*. Revista dos Tribunais, Ano 77, maio 1988, Vol. 631, p. 8-13.

⁴³ GASPARINI, Diógenes. *Curso de Direito Administrativo*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1993, pp. 258 e ss.

⁴⁴ Nesse sentido: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002, pp. 128-132.

jurídica, devendo ser reconhecida a delegação por sua natureza, e não pela nomenclatura atribuída.

Essa linha é defendida por Celso Antonio Bandeira de Mello, para quem em havendo a desvirtuação do instituto pela definição de prazo de duração da delegação ou pela própria delegação de serviços naturalmente demandados por concessão, não haverá outra solução senão considerar que “as permissões de serviço público converter-se-ão em verdadeiras concessões de serviços público, devendo, por isto, ser responsabilizados os agentes públicos que lhes derem causa, sejam de que hierarquia forem”.⁴⁵

No mesmo sentido, Alexandre Santos de Aragão assenta que “independentemente da nomenclatura adotada, se houver bens reversíveis a delegação não será uma permissão, mas sim materialmente uma concessão”.⁴⁶

4.1.4. Posição jurisprudencial sobre o tema

O Supremo Tribunal Federal – STF, já se posicionou algumas vezes sobre a desvirtuação do instituto da permissão de serviço público, conferindo-lhe proteção idêntica às concessões de serviços públicos nesses casos. No julgamento do Recurso em Mandado de Segurança nº 18.787, o STF entendeu que não era possível a anulação de uma permissão de serviço público unilateralmente pelo Estado, sem forma nem figura de juízo, tendo em vista o pleno funcionamento dos serviços e a ocorrência de pesados investimentos pela delegada.⁴⁷

⁴⁵ BANDEIRA DE MELLO, *op. cit.*, p 785.

⁴⁶ ARAGÃO, *op. cit.*, p. 722.

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RMS nº 18787/SP – 1. Turma. Relator: Ministro Lafayette de Andrada. **Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil**, 25 abr. 1969, PP-01635 Ement. Vol-00761-01, pp-00761, RTJ Vol-00049-03, pp-00689.

Do mesmo modo, no RE 183.180-4, o STF entendeu que, pela natureza do serviço prestado e da sua formalização por contrato, o serviço enquadrava-se em concessão de serviços públicos, e não permissão.⁴⁸

O Superior Tribunal de Justiça – STJ, no julgamento do REsp nº 120.113/MG, firmou entendimento de que a delegação de serviços públicos, a título permanente e com prazo fixo, traduz uma concessão de serviços públicos, e não permissão.⁴⁹

Existem, ainda, diversos entendimentos jurisprudenciais do STJ no sentido de que existem garantias ao delegado em caso de permissões precedidas de licitação e por prazo determinado.⁵⁰

O que se extrai desses entendimentos assentados é que, comprovada a má aplicação do instituto, os efeitos serão sempre os de afastar a precariedade da delegação, no sentido de garantir o direito a indenização para o particular. Quanto à definição jurídica acerca da identidade do instituto da permissão, a jurisprudência é ainda vacilante. Ora reconhece a possibilidade de uma permissão qualificada, ora assenta a conversão do instrumento de delegação, atribuindo-lhe os efeitos da concessão.

⁴⁸ *Idem*. RE nº 183180 – 1. Turma. Relator: Ministro Octavio Gallotti. **Diário de Justiça [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 01 ago. 1997, pp-33486, Ement. Vol-01876-04, pp-00684.

⁴⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 120.113/MG – 1. Turma. Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros. Diário da Justiça Eletrônico [do] Superior Tribunal de Justiça, 14 ago. 2000. Disponível em <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

⁵⁰ *Idem*. REsp nº 1240057/AC – 2. Turma. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Diário da Justiça Eletrônico [do] Superior Tribunal de Justiça, 21 set. 2001. Disponível em <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 15 ago. 2013; REsp 1021113/RJ – 2. Turma. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Diário da Justiça Eletrônico [do] Superior Tribunal de Justiça, 18 out. 2011. Disponível em <<http://www.stj.jus.br>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

CONCLUSÃO

Com a reconhecida regulamentação deficiente do instituto da permissão de serviço público, a sua má aplicação tornou-se prática disseminada na delegação de serviços públicos pelo Estado.

Essa situação instalada ocasionou e ainda causa diversas complicações de cunho jurídico, econômico e social.

Note-se: a permissão é um ato de delegação de serviço público, onde o interesse da coletividade é mais relevante do que a exploração econômica da atividade propriamente dita.

A delegação equivocada de determinados serviços públicos por meio de permissão dá ensejo a diversas causas de cunho econômico e social: quebra de empresas, má prestação de serviços para a sociedade e corrupção. Tudo isso em razão de que é indefinida a aplicabilidade do instituto da permissão, dando-se a entender que todo e qualquer serviço público possa ser assim delegado.

A fim de solucionar situações instaladas, a doutrina e a própria jurisprudência tem defendido teses divergentes em torno do conceito e efeitos decorrentes da permissão. Todas as teses, porém, com um objetivo primordial: a mitigação da precariedade nos casos de má aplicação do instituto.

Ocorre, pois, que defender a possibilidade de mitigação da precariedade coloca em cheque não apenas toda a regulamentação normativa defendida pela Constituição Federal de 1988, que assentou os dois institutos com autonomia e identidade próprias. A precariedade é a principal, senão a única, característica que preserva a identidade da permissão em face da concessão de serviços públicos.

Por essa razão, entende-se que a melhor doutrina é aquela que preserva o instituto da permissão com suas características inafetadas. Ou seja: defende-se a precariedade como ato unilateral, de natureza precária e sem direito à

indenização, cujo objeto é a delegação de serviços públicos de natureza transitória ou que não demandem serviços de elevado vulto.

Somente nos casos em que ocorre uma desvirtuação do instrumento jurídico pela sua aplicação de forma inadequada é que a precariedade fica mitigada, convertendo-se o instituto em verdadeira concessão de serviços públicos.

Isso, contudo, não pela necessidade de reconhecimento de uma nova categoria de permissões de serviços públicos no ordenamento jurídico, ou mesmo de sua extinção. Tal se deve, sobretudo, pela necessidade de correção dos rumos de um ato jurídico pernicioso instalado na Administração Pública pela má prática do direito.

A correção dos rumos de uma delegação de serviços públicos por permissão, quando aquele objeto naturalmente exige as garantias contratuais de uma concessão se dá, exclusivamente, pela necessidade de preservação de interesses mais sensíveis reconhecidos pelo direito, como o interesse da coletividade, da livre iniciativa e do não enriquecimento ilícito pelo Estado. Isso, contudo, sem afastar a necessidade de responsabilização dos agentes que derem causa a essa má aplicação.

É fato que essa interpretação não acomoda a todos os pensadores do direito de forma unânime. Nem é essa a pretensão da pesquisa, notadamente considerando que seu próprio objeto é a explanação da grande divergência existente sobre o conceito de permissão de serviço público na atualidade.

O fato é que parece mais harmônico com o ordenamento jurídico aceitar que a redação da Lei nº 8.987/1995 foi equivocada ao tratar a permissão com expressões que lhe atrairiam a natureza jurídica contratual, do que impelir entendimento que nem se harmoniza com a referida lei, porque aquela não lhe afasta a precariedade, nem se harmoniza com a Constituição Federal de 1988, porque afastar a precariedade, mesmo que pontualmente, é o mesmo que apagar do ordenamento a identidade desse instituto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALESSI, Renato. *Le Prestazioni Amministrative Rese ai Privati*, Giuffrè, Milano, 1946.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

BITTENCOURT, Marcus Vinicius Corrêa. *Manual de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Ed. Fórum:, 2005.

CAMMAROSANO, Márcio. “Contratos da Administração Pública e Natureza Jurídica da Permissão de Serviço Público”, *in Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba*, vol. 2 [org. Celso Antônio Bandeira de Mello], Ed. Malheiros, São Paulo, 1997.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25. ed. Rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização e outras formas*. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 9 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GASPARINI, Diógenes. *Curso de Direito Administrativo*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 1993.

GRAU, Eros Roberto. *Permissões de transporte coletivo rodoviário*. *Revista de Direito Público*, nº 77 jan. 1986, Ano XIX, p. 105-109.

GRAU, Eros Roberto. “Constituição e Serviço Público”, in *Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*, São Paulo: Ed. Malheiros, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 9. Ed. Rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

LEITE, Eduardo de Oliveira. *A Monografia Jurídica*. Porto Alegre: Fabris, 1985.

REALE, Miguel. *Permissão de Serviço Municipal de Transporte Coletivo Urbano*. Revista dos Tribunais, Ano 77, maio 1988, Vol. 631.

URRUITIGOITY, Javier. “Retribución en los Servicios Públicos”, in *Los Servicios Públicos: régimen jurídico actual* (coord Marta González de Aguirre), Depalma, Buenos Aires, 1994.