

SERVIÇOS PÚBLICOS: CONCEITO, CLASSIFICAÇÃO, REGULAMENTAÇÃO, CONTROLE E DELEGAÇÃO

Descrição

Os serviços públicos constituem um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito, representando atividades essenciais que o Estado se obriga a prestar à coletividade. A compreensão profunda deste tema é imprescindível para candidatos a concursos públicos, particularmente para as provas de Direito Administrativo, pela frequência com que é abordado e pela relevância prática de seus institutos.

CONCEITO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Definição e Natureza Jurídica

Serviço público é a atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação de necessidade geral, sendo fruível pelos administrados e prestada pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de direito público. Esta definição, clássica na doutrina administrativa brasileira, encerra elementos essenciais que precisam ser desdobrados.

Conforme ensina **Celso Antônio Bandeira de Mello**, em sua obra de referência *Curso de Direito Administrativo*, a noção de serviço público envolve três aspectos fundamentais:

1. **Uma utilidade ou comodidade material** que satisfaz necessidade dos administrados
2. **Destinação ao interesse público geral** (e não interesse privado)
3. **Prestação sob regime de direito público**, o que significa submissão a princípios e normas administrativas específicas

Características Essenciais

O serviço público apresenta características que o diferenciam de atividades meramente comerciais:

Continuidade: A prestação do serviço não pode ser arbitrariamente interrompida. Este princípio está consagrado na jurisprudência brasileira e decorre logicamente da natureza essencial de muitos serviços. A Constituição Federal, em seu artigo 9º, reconhece o direito de

greve dos servidores públicos nos termos e limites definidos em lei específica, porque a continuidade é princípio fundamental dos serviços públicos.

Regularidade: O serviço deve ser executado de forma constante, uniforme e conforme padrões estabelecidos em regulamentação. Este requisito garante segurança jurídica aos administrados.

Generalidade ou Igualdade:

Todos têm direito de acesso ao serviço público em igualdade de condições, sem discriminações arbitrárias.

Eficiência: Princípio

constitucional explicitado no artigo 37 da CF/88 (incluído pela Emenda Constitucional nº 19/1998), exigindo que o serviço seja prestado com qualidade, rapidez e economicidade.

Mutabilidade: O serviço

público pode ter seu regime conforme evoluções das necessidades e conveniências administrativas.

PONTO DE ATENÇÃO: Uma confusão frequente em provas de concurso é a distinção entre serviço público e atividade econômica. A Constituição Federal, em seu artigo 173, permite que o Estado explore atividade econômica, mas exclusivamente quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo. Estas atividades econômicas estatais não são consideradas serviços públicos, por não apresentarem a mesma natureza jurídica de submissão ao regime de direito público.

CLASSIFICAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A doutrina administrativista brasileira apresenta diversas classificações dos serviços públicos, todas com relevância prática para concursos públicos.

Quanto à Essencialidade

Serviços Públicos Essenciais: São aqueles cuja falta afeta fundamentalmente a vida em sociedade. Exemplos: abastecimento de água, coleta de lixo, segurança pública, educação, saúde básica. Estes serviços recebem proteção especial do ordenamento jurídico.

A Lei nº 7.783/1989, que regula o direito de greve no Brasil, em seu artigo 10, estabelece que em atividades essenciais é obrigatória a manutenção de atividades que garantam os serviços cuja paralisação resulta em prejuízo irreparável à população. Isto exemplifica como o sistema jurídico trata de forma diferenciada os serviços essenciais.

Serviços Públicos Não Essenciais: Aqueles cuja ausência não compromete imediatamente a estrutura social, embora possam causar incômodo aos administrados. Exemplos: serviços de cultura, lazer, informações.

Quanto ao Objeto

Serviços de Utilidade Pública: Prestados em benefício do público em geral, com caráter de generalidade. Exemplo: transporte público, sinalização de trânsito.

Serviços Individuais ou Singulares: Aqueles que, embora de natureza pública, beneficiam especificamente um administrado. Exemplo: expedição de documentos, matrícula em escola pública.

OBSERVAÇÃO IMPORTANTE: Este ponto causa confusão. Um serviço pode ter benefício específico (como a matrícula escolar de uma criança) e ainda ser serviço público porque prestado sob regime de direito público, com princípios de generalidade de acesso e não discriminação.

Quanto à Titularidade

Serviços Públicos Privativos do Estado: Aqueles que apenas o Estado pode prestar. A Constituição Federal reserva ao Estado certas funções consideradas fundamentais. Exemplos: administração da justiça (poder judiciário), administração tributária, segurança pública. O artigo 129 da CF/88 estabelece que são funções institucionais do Ministério Público: promover, privativamente, a ação penal pública, exemplificando função que apenas instituído estatal pode exercer.

Serviços Públicos Não Privativos: Aqueles que o Estado presta, mas que podem ser também prestados por particulares sob regime de direito privado. Exemplos: educação, saúde, transporte de passageiros. A Constituição Federal, em seu artigo 199, reconhece que a assistência à saúde é livre iniciativa privada, permitindo que particulares prestem serviços de saúde.

Quanto à Estrutura Administrativa

Serviços Geridos Pela Administração Direta: Prestados diretamente pelos órgãos e entidades da Administração Pública, sem intermediação. Exemplo: aula ministrada por professor servidor público em escola estadual.

Serviços Geridos Pela Administração Indireta: Prestados por entidades da Administração Indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista). Exemplo: serviços de água fornecidos por companhia de saneamento (entidade autárquica ou empresa estatal).

Serviços Delegados a Particulares: Prestados por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, mediante delegação do poder público. Aqui situam-se as concessões, permissões e autorizações.

REGULAMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Base Constitucional

A Constituição Federal de 1988 dedica atenção especial aos serviços públicos, reconhecendo-os como responsabilidade fundamental do Estado. O artigo 175 é a disposição central:

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.

Este dispositivo estabelece três princípios fundamentais:

- Incumbência ao Estado:** Primeira obrigação do Poder Público
- Possibilidade de delegação:** Mas sempre na forma da lei
- Exigência de licitação:** Quando delegado, deve haver processo licitatório (exceto nas permissões)

A redação do artigo 175 causou debates jurídicos importantes. A expressão "sempre através de licitação" havia sido interpretada como exigência absoluta, mas a jurisprudência evoluiu, especialmente após a Lei nº 8.987/1995, para reconhecer exceções às permissões, que não exigem licitação.

Regime Jurídico dos Serviços Públicos

O regime jurídico dos serviços públicos caracteriza-se por:

Submissão ao Direito Público: O prestador do serviço público está sujeito a princípios e normas administrativas, mesmo que seja entidade privada delegatária. Esta submissão parcial ao direito público é um dos diferenciais do regime.

Princípios Específicos: Além dos princípios gerais da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência), os serviços públicos sujeitam-se a:

- Princípio da Continuidade:** Consagrado como princípio fundamental, vedando-se a interrupção arbitrária
- Princípio da Universalidade:** O serviço deve estar acessível a todos
- Princípio da Eficiência:** Exigência de qualidade técnica
- Princípio da Economicidade:** Gestão eficiente de recursos
- Princípio da Transparência:** Informações acessíveis ao público

Prerrogativas Públicas: O prestador de serviço público goza de certas prerrogativas características do direito público, como: poder de modificar unilateralmente o serviço; poder de revogar a delegação; poderes especiais para execução do serviço; imunidades e privilégios

processuais, em certas circunstâncias.

Regulamentação Específica

A Lei nº 8.987/1995 (Lei das Concessões e Permissões de Serviços e Obras Públicas) é fundamental:

“Serviço público é todo aquele prestado pela Administração Pública ou por seus delegados, sob normas de direito público, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade.” (Artigo 2º, parágrafo único)

Esta definição legal complementa a conceitual, introduzindo as necessidades secundárias como objeto de serviço público, ampliando o escopo conceitual anterior que enfatizava apenas as necessidades essenciais.

A mesma Lei estabelece requisitos para a delegação:

“A concessão de serviço público pressupõe a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente por intermédio de licitação, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.” (Artigo 8º)

A expressão **“por sua conta e risco”** é crucial: significa que o delegatário assume responsabilidades comerciais pela prestação do serviço, não sendo ressarcido simplesmente pelos custos operacionais.

CONTROLE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Controle Externo

Controle Parlamentar: O Poder Legislativo tem responsabilidade primária sobre fiscalização dos serviços públicos. Este controle pode ser:

- Normativo (através de elaboração de leis que regulam os serviços)
- Fiscalizador (comissões parlamentares, requisições de informações)
- Orçamentário (aprovação de recursos)

Controle pelo Tribunal de Contas: A Constituição Federal, em seu artigo 71, estabelece a competência do Tribunal de Contas da União para auditoria. Cada esfera federativa possui seu próprio tribunal de contas. A jurisprudência está consolidada no sentido de que os tribunais de contas têm ampla competência para fiscalizar a execução de serviços públicos.

Controle Jurisdicional: Os tribunais judiciais (poder judiciário) exercem controle através do sistema de ações judiciais. Mandado de segurança, ação civil pública, ação ordinária etc.

todos são instrumentos de controle jurisdicional. A jurisprudência evolui constantemente nesta seara, ampliando as possibilidades de judicialização de questões de serviços públicos.

Salienta-se que a **Ação Civil Pública** (Lei nº 7.347/1985) é instrumento por excelência para a tutela de interesses coletivos relacionados aos serviços públicos. O artigo 1º enumera direitos tuteláveis: prejudicial ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio histórico, e outros interesses difusos e coletivos.

Controle Interno

A Administração Pública exerce controle sobre si mesma, através de:

Auditorias Administrativas: Verificação de conformidade com regulamentos e princípios administrativos.

Inspeções: Verificações diretas de cumprimento de obrigações.

Fiscalização de Órgãos Especializados: Órgãos criados especificamente para fiscalizar determinados serviços. Exemplo: ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações) fiscaliza serviços de telecomunicações.

Corregedorias e Ouvidorias: Órgãos que recebem reclamações de administrados sobre prestação inadequada de serviços.

Controle Administrativo pelo Poder Concedente

Quando há delegação de serviço público, o ente público delegante (poder concedente) mantém responsabilidade residual. A Lei nº 8.987/1995 estabelece, no artigo 29, que compete ao poder concedente:

• Fixar, sempre que possível, metas e padrões de qualidade e eficiência na prestação do serviço, com base em indicadores técnicos, operacionais e de atendimento ao público;

E ainda, artigo 30:

• Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato.

PONTO CRÍTICO PARA CONCURSOS: O poder concedente não se desobriga de suas responsabilidades ao delegar. O Estado permanece responsável pelos serviços públicos, mesmo quando prestados por particular. Isto está plasmado no princípio da continuidade e regulação. O Estado não pode simplesmente transferir todos os riscos e responsabilidades ao delegatário.

Participação Popular no Controle

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXXIII, reconhece o direito de acesso a informações públicas, o qual é fundamental para que a sociedade controle os serviços. Além disso:

Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011): Garante acesso de qualquer pessoa a informações públicas, sem necessidade de comprovar interesse específico, salvo exceções legais.

Ouvidoria Pública: Instrumento através do qual administrados comunicam reclamações, sugestões e denúncias sobre prestação de serviços públicos.

Conselhos e Arguãos Colegiados: Muitos serviços públicos possuem conselhos com participação de representantes da sociedade civil, que contribuem para fiscalização e adequação dos serviços.

DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS: CONCEITO GERAL

A delegação de serviços públicos é o processo através do qual o Poder Público, mantendo a titularidade do serviço, transfere a sua prestação a terceiros (pessoas jurídicas de direito privado ou pessoas físicas), por determinado período e sob condições estabelecidas.

Natureza Jurídica da Delegação

A delegação não transfere titularidade do serviço ao delegatário. Isto é ponto essencial:

- **O Estado permanece titularidade:** O Estado continua responsável pela existência e qualidade do serviço
- **O delegatário é prestador:** A pessoa delegada é responsável pela execução operacional
- **Relação contratual:** Estabelece-se um contrato administrativo entre poder concedente e delegatário

Esta característica diferencia a delegação de uma simples venda ou privatização completa. Na delegação, o Estado mantém direitos de fiscalização, modificação e até revogação da delegação.

Fundamento Constitucional

O artigo 175 da Constituição Federal fornece o fundamento: "Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão..."

A expressão "sempre através de licitação" foi interpretada pela jurisprudência (especialmente após a Lei nº 8.987/1995) como exigência geral, mas com exceções nas permissões.

Princípios da Delegação

Princípio da Subsidiariedade: Princípio da Legalidade Estrita

O Estado só delega quando a Administração Direta não conseguir prestar adequadamente o serviço, ou quando a delegação resultar em maior eficiência.

: Toda delegação deve ter fundamento em lei. Não pode haver delegação por mero ato administrativo discricionário.

Princípio da Precuidade: O poder concedente deve manter mecanismos de controle e proteção dos direitos dos usuários, mesmo ao delegar.

Princípio da Responsabilidade:

O Estado não se isenta de responsabilidade ao delegar. Mantém responsabilidade solidária, em certos aspectos.

CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

Conceituação Precisa

Concessão é o contrato administrativo mediante o qual o poder público delega a prestação de determinado serviço público a pessoa jurídica de direito privado (ou, excepcionalmente, pessoa física), que o executa por sua conta e risco, durante certo período, recebendo como remuneração as tarifas cobradas dos usuários e, eventualmente, recursos do poder concedente.

Esta definição encerra elementos distintos que precisam estar todos presentes para caracterizar concessão:

1. **Contrato administrativo:** Natureza jurídica contratual, sujeita a regime especial de direito público
2. **Delegação pela administração pública:** Deve haver ato de vontade do poder público delegando
3. **Serviço público:** Objeto deve ser efetivamente serviço público
4. **Execução por conta e risco do concessionário:** O delegado assume riscos comerciais/financeiros
5. **Período determinado:** A concessão é sempre temporária, não perpétua
6. **Remuneração através de tarifas:** Modelo econômico é a cobrança dos usuários

Características Fundamentais

Temporalidade: A concessão sempre tem prazo de duração. O artigo 35 da Lei nº 8.987/1995 estabelece que "todo contrato de concessão ou permissão deverá prever encargos dos usuários." A mesma lei, em diversos artigos, refere-se ao "prazo da concessão" como elemento essencial.

Risco do Concessionário: Diferentemente de um mero prestador de serviço remunerado, o concessionário assume riscos. Se receitas são menores que despesas, o concessionário sofre o prejuízo. Este elemento é fundamental para caracterizar concessão, em oposição a contratos de prestação de serviços comuns.

Receita de Tarifas: O modelo econômico usual é que o concessionário receba sua remuneração diretamente dos usuários, através de tarifas. Excepcionalmente, pode haver complementação de receitas pelo poder concedente.

Responsabilidade Pela Prestação: O concessionário é responsável pela prestação adequada. A Lei nº 8.987/1995, artigo 20, estabelece direitos dos usuários, correspondendo a deveres do concessionário: "direito dos usuários receber serviço adequado."

Modificação Unilateral: O poder concedente pode modificar o serviço, suas condições e características, unilateralmente, desde que indenize o concessionário pelas perdas e danos resultantes. Isto decorre do poder de supremacia geral do Estado sobre serviços públicos.

Requisitos Formais para Concessão

Licitação: Exigência constitucional do artigo 175 ("sempre através de licitação"). A Lei nº 8.987/1995 especifica que concessão deve ser precedida de licitação pública, preferencialmente modalidade concorrência (edital aberto a todos os interessados) ou tomada de preços (edital restrito a empresas cadastradas).

Lei Específica: Deve haver lei específica autorizando a concessão de cada serviço público específico. O artigo 175 refere "na forma da lei."

Contrato Administrativo: Deve ser formalizado contrato administrativo entre poder concedente e concessionário, devidamente publicado para ciência de terceiros.

Atos Preparatórios: Edital, termo de referência ou projeto básico, respeitando os procedimentos licitatórios.

Direitos e Obrigações do Concessionário

Direitos do Concessionário:

- Receber as tarifas cobradas dos usuários
- Receber complementações de receita do poder concedente, se previsto no contrato
- Recuperar investimentos realizados
- Obter lucro pela eficiente gestão
- Gozar de certos privilégios processuais, em certas circunstâncias

Obrigações do Concessionário:

- Prestar serviço adequado, conforme definido em contrato
- Manter continuidade da prestação
- Observar regulamentos técnicos e administrativos
- Manter transparência de informações
- Submeter-se a fiscalização do poder concedente
- Reinvestir em melhorias da infraestrutura

A Lei nº 8.987/1995, artigo 20, estabelece o direito fundamental dos usuários: o direito dos usuários receberem serviço adequado; cabe ao poder concedente garantir sua adequação, cabendo ao concessionário cumprir as obrigações e metas estabelecidas.

Direitos e Obrigações do Poder Concedente

Direitos do Poder Concedente:

- Fiscalizar permanentemente a prestação
- Modificar o serviço, com indenização por perdas e danos
- Cobrar multas e penalidades por inadimplemento
- Revogar a concessão por razões de interesse público
- Caducidade (extinção da concessão por culpa do concessionário)

Obrigações do Poder Concedente:

- Garantir a prestação adequada do serviço
- Respeitar os direitos contratuais do concessionário
- Realizar fiscalização efetiva
- Intervir se necessário para garantir continuidade
- Indenizar o concessionário por perdas e danos decorrentes de atos do poder público

OBSERVAÇÃO IMPORTANTE PARA CONCURSOS: A jurisprudência consolidada (especialmente no STJ) reconhece que o poder concedente tem responsabilidade solidária com o concessionário pelos danos causados a terceiros. Isto significa que usuários prejudicados podem demandar tanto o poder concedente quanto o concessionário.

Extinção da Concessão

A concessão extingue-se por:

Término do Prazo: Quando vence o prazo contratualmente estabelecido.

Caducidade: Perda da concessão por culpa do concessionário. O artigo 27 da Lei nº 8.987/1995 estabelece que a concessão caduca (extingue-se com perda do objeto e penalidades) quando: I o concessionário não cumprir regularmente as obrigações e metas estabelecidas; II o descumprir qualquer cláusula contratual de relevância; III obtiver a concessão de forma

fraudulenta.â?•

RescisÃ£o: Quando contrato Ã© rescindido por mÃ¡tuo acordo ou por razÃµes de interesse pÃºblico. A Lei n.º 8.987/1995, artigo 38, prevÃª que o poder concedente poderÃ¡ rescindir a concessÃ£o por interesse pÃºblico, mediante decreto fundado em necessidade pÃºblica, seguranÃ§a nacional ou interesse pÃºblico, apÃ³s lei que o autorize, indenizando o concessionÃ¡rio se houver investimentos nÃ£o amortizados.â?•

FalÃªncia ou InsolvÃªncia: Quando o concessionÃ¡rio entra em insolvÃªncia econÃ´mica.

PERMISSÃ?O DE SERVIÃ?O PÃ?BLICO

ConceituaÃ§Ã£o Distinguida

PermissÃ£o Ã© ato administrativo mediante o qual o poder pÃºblico autoriza pessoa determinada a prestar serviÃ§o pÃºblico em seu lugar, por perÃodo determinado, sem que se estabeleÃ§a estritamente uma relaÃ§Ã£o contratual de natureza onerosa, ou com natureza jurÃdica controversa.

A permissÃ£o diferencia-se da concessÃ£o em pontos essenciais:

CaracterÃsticas Diferenciadoras

Natureza JurÃdica: A questÃ£o da natureza jurÃdica da permissÃ£o foi objeto de grande controvÃ©rsia doutrinÃ¡ria. Autores clÃ¡ssicos (como Seabra Fagundes) consideravam a permissÃ£o como ato administrativo discricionÃ¡rio e revogÃ¡vel ad nutum. Posteriormente, especialmente apÃ³s a Lei n.º 8.987/1995, admite-se que a permissÃ£o pode ter natureza contratual, ainda que com caracterÃsticas diferentes da concessÃ£o.

A Lei n.º 8.987/1995 procura aproximar os regimes jurÃdicos, mas ainda mantÃ©m diferenÃ§as substanciais.

Discricionariedade: A permissÃ£o envolve maior discricionariedade no processo de seleÃ§Ã£o do permissionÃ¡rio. Enquanto concessÃ£o exige licitaÃ§Ã£o rigorosa (concorrÃªncia), a permissÃ£o pode ser realizada com menor formalismo.

Revogabilidade: Maior facilidade de revogaÃ§Ã£o. O poder concedente pode revogar a permissÃ£o com menor indenizaÃ§Ã£o ao permissionÃ¡rio do que seria devida ao concessionÃ¡rio em caso de rescisÃ£o por interesse pÃºblico.

AusÃªncia de Contratualidade Rigorosa: A permissÃ£o frequentemente nÃ£o segue todas as formalidades de contrato administrativo. Pode ser formalizada atravÃ©s de termo de permissÃ£o ou atÃ© ato administrativo simplificado.

RemuneraÃ§Ã£o: PermissionÃ¡rio pode receber remuneraÃ§Ã£o atravÃ©s de tarifas, taxas ou contribuiÃ§Ãµes, com menor garantia de rentabilidade que concessionÃ¡rio.

Exemplos Práticos

As permissões são frequentes em serviços de transportes: táxis (permissão de táxi), ônibus fretados (permissão de transporte fretado), transporte escolar (permissão de transporte de alunos). Em cada caso, particular recebe permissão de poder público para prestar serviço público de transportes.

Outro exemplo: permissão de uso de bem público para prestação de serviço. Uma empresa pode receber permissão de usar um imóvel público para prestar serviço de café em aeroporto, por exemplo.

Regime Jurídico das Permissões

Após a Lei nº 8.987/1995, as permissões recebem tratamento mais formal, aproximando-se do regime das concessões, mas mantendo diferenciais:

Artigo 40 da Lei nº 8.987/1995:

“A permissão de serviço público será outorgada, preferencialmente, através de concorrência, conforme regulamentação específica a ser estabelecida em decreto.”

A palavra “preferencialmente” reconhece que concessão pode ser feita sem concorrência, em certos casos.

Artigo 40, parágrafo único:

“A permissão implicar responsabilidade civil, administrativa e penal do permissionário pelos danos causados ao poder público ou a terceiros, decorrentes de sua ação, omissão, negligência ou dolo na execução do serviço.”

Esta disposição estabelece responsabilidade do permissionário de forma clara, aproximando regime das permissões do das concessões.

Diferenças Essenciais entre Concessão e Permissão

Aspecto	Concessão	Permissão
Natureza Jurídica	Contrato administrativo	Ato administrativo ou contrato administrativo
Processo de Seleção	Licitação rigorosa (concorrência)	Preferência por concorrência, mas com maior discricionariedade
Revogabilidade	Difícil, exige indenização por interesse público	Mais fácil, com indenização menor

Aspecto	ConcessÃ£o	PermissÃ£o
Prazo	Determinado, longo	Determinado, frequentemente mais curto
RemuneraÃ§Ã£o	Tarifas e complementaÃ§Ãµes	Tarifas ou taxas
Risco EconÃ´mico	Maior proteÃ§Ã£o ao concessionÃ¡rio	Menor proteÃ§Ã£o

ATENÃO PARA CONCURSOS: A Lei n.º 8.987/1995 procura homogeneizar os tratamentos, mas mantÃ©m essas diferenÃ§as. QuestÃµes de prova frequentemente exploram as sutilezas entre concessÃ£o e permissÃ£o. A SÃ©mula 265 do STF Ã© pertinente (veja abaixo), embora anterior Ã Lei n.º 8.987/1995.

AUTORIZAÃO PARA EXECUÃO DE SERVIÃO PÃBLICO

ConceituaÃ§Ã£o e DistinÃ§Ã£o

AutorizaÃ§Ã£o, embora menos desenvolvida legalmente que concessÃ£o e permissÃ£o, Ã© instituto administrativo pelo qual poder pÃblico faculta a pessoa determinada explorar certa atividade em regime de direito privado, sob sua fiscalizaÃ§Ã£o, para satisfaÃ§Ã£o de interesse da coletividade.

A autorizaÃ§Ã£o diferencia-se fundamentalmente de concessÃ£o e permissÃ£o:

AutorizaÃ§Ã£o nÃ£o Ã© delegaÃ§Ã£o de serviÃ§o pÃblico: Na autorizaÃ§Ã£o, nÃ£o hÃ¡ transferÃªncia de responsabilidade de prestaÃ§Ã£o de serviÃ§o pÃblico. A atividade autorizada Ã© exercida pela pessoa autorizada sob regime predominantemente de direito privado, nÃ£o sob regime de direito pÃblico.

CaracterÃsticas da AutorizaÃ§Ã£o

Atividade em Regime Privado: Diferentemente de concessÃ£o e permissÃ£o, a atividade autorizada nÃ£o Ã© considerada serviÃ§o pÃblico stricto sensu. Ã© atividade privada de utilidade pÃblica, sujeita a controle estatal, mas nÃ£o sob regime de direito pÃblico.

Ato DiscricionÃ¡rio RevogÃ¡vel Ad Nutum: A autorizaÃ§Ã£o Ã© tipicamente ato administrativo unilateral, discricionÃ¡rio, revogÃ¡vel a critÃ©rio da administraÃ§Ã£o, sem obrigaÃ§Ã£o de indenizaÃ§Ã£o ao autorizado.

Sem LicitaÃ§Ã£o: A autorizaÃ§Ã£o nÃ£o exige licitaÃ§Ã£o, pois nÃ£o representa delegaÃ§Ã£o de dever estatal.

Responsabilidade Privada: O autorizado é responsável por seus atos sob regime de responsabilidade civil comum (direito privado), não sob regime de responsabilidade administrativa.

Exemplos de Autorizações

- **Autorização para funcionamento de clínica particular:** O profissional de saúde recebe autorização (regida por direito privado) para exercer profissão, fiscalizado pelo Estado
- **Autorização para funcionamento de escola particular:** Escola privada recebe autorização para funcionar, sob fiscalização estatal de qualidade educacional, mas não é serviço público
- **Autorização para estacionamento privado em via pública:** Particular recebe autorização para manter estacionamento em terreno, fiscalizado mas em regime privado

DISTINÇÃO CRÍTICA PARA CONCURSOS: Muitas bancas confundem autorização com permissão. A diferença é que:

- **Permissão** = Delegação de serviço público, em regime de direito público, com responsabilidade estatal residual
- **Autorização** = Faculdade de atividade privada, sob regime de direito privado, sem delegação de responsabilidade pública

Regime Jurídico

As autorizações não possuem lei geral específica como as concessões (Lei nº 8.987/1995). São reguladas por:

- Leis específicas para cada tipo de autorização (autorizações de funcionamento de escolas, clínicas, etc.)
- Princípios gerais de direito administrativo
- Interpretação jurisprudencial

A autorização frequentemente é realizada por órgãos setoriais especializados (órgão de educação autoriza funcionamento de escola; órgão de saúde autoriza funcionamento de clínica).

Fundamento Constitucional

Não há artigo constitucional específico sobre autorizações como há para concessões (artigo 175). As autorizações fundamentam-se no poder de polícia do Estado (poder de condicionar e restringir atividades privadas) e na necessidade de controle estatal sobre atividades relevantes.

CONTRATOS DE CONCESSÃO E PERMISSÃO: FORMAÇÃO E REQUISITOS

Licitação como Procedimento Prévio

A Lei nº 8.987/1995 estabelece exigência de licitação para concessões e permissões de serviços públicos. O artigo 175 da CF/88 reforça: "sempre através de licitação."

Modalidades de Licitação Admitidas:

Segundo Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), as modalidades aplicáveis são:

- **Concorrência:** Edital aberto a todos interessados que se enquadrem nos critérios de habilitação. É modalidade mais comum para concessões.
- **Tomada de Preços:** Edital restrito a empresas previamente cadastradas junto à administração. Aplicável para permissões e concessões menores.
- **Convite:** Modalidade simplificada (não se aplica a concessões, apenas a compras e serviços menores).

A Lei nº 8.987/1995 recomenda "concorrência" como modalidade preferencial para concessões.

Dispensa de Licitação:

Em casos excepcionais, pode haver dispensa de licitação. Mas estes casos são restritos. Artigo 17 da Lei nº 8.987/1995 estabelece casos excepcionais: "A concessão de serviço público não licitada será permitida nas situações de emergência ou de calamidade pública, por prazo não superior a seis meses."

Elementos Essenciais do Contrato

O contrato de concessão ou permissão deve conter cláusulas essenciais, estabelecidas pela Lei nº 8.987/1995, artigo 23:

"Toda concessão ou permissão outorgada será formalizada mediante contrato, que deverá incluir necessariamente as seguintes cláusulas: I - o objeto, sua localização e caracterização; II - o prazo da concessão ou permissão e as condições de renovação ou prorrogação; III - o modo de prestação do serviço; IV - o valor da tarifa inicial e os critérios de reajuste e revisão; V - os direitos e deveres do poder concedente e do concessionário, incluindo os compromissos relativos ao atendimento dos usuários; VI - as penalidades por descumprimento de obrigações; VII - os critérios de avaliação de desempenho do concessionário; VIII - a forma de fiscalização do serviço; IX - os direitos dos usuários."

Além destas, a lei permite inclusão de outras cláusulas relevantes para cada serviço específico.

Obrigações Contratuais Principais

Tarifa e Remuneração:

O contrato deve especificar o valor inicial da tarifa cobrada aos usuários. A Lei nº 8.987/1995, artigo 26, estabelece princípios relevantes:

“As tarifas do serviço público deverão ser fixadas de forma que assegurem ao concessionário receita suficiente para cobrir os custos operacionais e de investimento, permitindo-se margem de lucro compatível com o risco do negócio.”

Este dispositivo equilibra dois interesses: o do usuário (tarifas não excessivas) e do concessionário (receita suficiente para investimento e lucro).

Adiões ao Contrato de Concessão (Artigo 24 da Lei nº 8.987/1995):

Além das cláusulas essenciais, a lei recomenda que se inclua:

- Metas de qualidade e eficiência
- Direitos dos usuários (atendimento, informação, reclamações)
- Responsabilidade civil e indenização a terceiros
- Condições de reversão de bens ao poder concedente
- Penalidades por inadimplemento

Cláusula de Revisão Tarifária:

As tarifas podem ser revisadas tanto a pedido do concessionário (se circunstâncias econômicas piorarem) quanto pelo poder concedente (se piorarem ou melhorarem). A Lei nº 8.987/1995 reconhece este direito bilateral.

Cláusula de Reconstituição do Equilíbrio Econômico:

Reconhece-se que circunstâncias imprevistas podem alterar o equilíbrio econômico da concessão (encargos econômicos imprevistos, custos maiores que esperado, etc.). Nestes casos, há direito do concessionário à reconstituição do equilíbrio, através de revisão tarifária ou complementação de receitas.

SÚMULA IMPORTANTE STJ: Súmula 370 do STJ: “Cabível a reparação dos danos morais quando da indevida suspensão do fornecimento de água.”

Esta súmula, embora específica para água, reflete princípio mais amplo: o inadimplemento de obrigações de serviço público causa prejuízos aos usuários que podem gerar direito a indenizações por danos morais. Aplicável a outros serviços públicos.

Bens Reversíveis

Artigo 35 da Lei nº 8.987/1995 estabelece:

Todo contrato de concessão será precedido de publicação de edital no Diário Oficial, acompanhado de ato de autorização legislativa, com antecedência mínima de trinta dias da abertura das propostas, contendo especificadamente o objeto, as condições de prestação do serviço, as penalidades pelo seu inadimplemento, os direitos dos usuários e as condições de revogação, rescisão e caducidade da concessão.

Importante: refere-se especificamente a edital para concessões, não para todas as permissões.

Já sobre reversão de bens (conceito importante):

O direito de exploração do serviço será conferido à pessoa jurídica que apresentar proposta mais vantajosa para o poder concedente e o poder concedente poderá exigir do concessionário que reverta, sem indenização, todos os bens, equipamentos e instalações de propriedade permanente utilizadas na exploração do serviço.

Isto significa que ao final da concessão, todos os bens utilizados na prestação do serviço retornam ao poder público, sem indenização. Apenas investimentos em bens removíveis podem ser indenizados.

RESPONSABILIDADE E GARANTIAS NA DELEGATÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

Responsabilidade Estatal Residual

Princípio fundamental: **o Estado não se desobriga de suas responsabilidades ao delegar**. Esta orientação consolidada na jurisprudência brasileira, com importantes implicações práticas.

A Constituição Federal, artigo 37, parágrafo 6º, estabelece:

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviço público 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.

Esta disposição reconhece que:

- Responsabilidade compartilhada:** Tanto ente estatal quanto prestador delegado podem ser responsáveis
- Reparação ao lesado:** O lesado (terceiro) pode demandar qualquer deles ou ambos

3. **Direito de regresso:** O ente estatal que indenizar pode depois regressar contra o devedor, se houver dolo ou culpa deste

Jurisprudência Consolidada

STF – Responsabilidade de Empresa Estatal:

O Superior Tribunal Federal consolidou entendimento de que empresas prestadoras de serviço público (ainda que privadas ou de economia mista) estão sujeitas ao regime de responsabilidade civil objetivo (sem necessidade de prova de culpa), por força do artigo 37, parágrafo 6º da CF/88.

STJ – Responsabilidade Solidária:

O Superior Tribunal de Justiça tem jurisprudência no sentido de que poder concedente e concessionário podem ser demandados solidariamente pelos usuários prejudicados. O lesado não precisa escolher entre um ou outro; pode demandar ambos conjuntamente.

Exemplo de caso prático: usuário prejudicado por queda de árvore em calçada administrada por prefeitura (poder concedente) com manutenção delegada a empresa privada (concessionária). O usuário pode demandar a prefeitura ou a empresa, ou ambas solidariamente.

Garantias Contratuais

A Lei nº 8.987/1995 exige que contratos contenham cláusulas de proteção ao usuário e de responsabilidade:

Artigo 20:

Art. 20. O direito dos usuários: (a) IV – receber atendimento adequado, em especial quanto às reclamações; V – obter informações adequadas sobre o serviço prestado;

E correspondentemente, estabelece:

Art. 21. Cabe ao concessionário cumprir com as obrigações de manutenção, operação, reposição e ampliação do serviço, conforme padrões de qualidade e prazos regulados.

Penalidades por Inadimplemento:

O contrato deve estabelecer penalidades. A lei permite uso de:

- Multas financeiras
- Redução de receitas
- Suspensão de direitos (como renovação de prazo)
- Caducidade (nos casos mais graves)

Garantias Financeiras

Frequentemente, contratos de concessão exigem que concessionário ofereça garantias financeiras (caução em dinheiro, carta de crédito bancária, título público) como proteção do poder concedente contra inadimplemento do concessionário.

AGÊNCIAS REGULADORAS E CONTROLE DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS

A partir da Emenda Constitucional nº 19/1998 e das reformas administrativas dos anos 1990-2000, o Brasil criou agências reguladoras especializadas para controlar certos serviços públicos delegados.

Fundamentação Constitucional

A Constituição Federal não menciona as agências reguladoras expressamente. Mas o artigo 174 reconhece ao Estado papel de agente normativo e regulador da atividade econômica, fornecendo fundamento.

Agências como ANATEL (telecomunicações), ANEEL (energia), ANP (petróleo), ANVISA (medicamentos), foram criadas por leis específicas (Lei nº 9.472/1997 para ANATEL; Lei nº 9.478/1997 para ANP; etc.).

Natureza e Funções das Agências

As agências reguladoras são **autarquias especiais** com:

- Independência administrativa
- Autonomia financeira (com recursos próprios provenientes de taxas regulatórias)
- Dirigentes com mandatos fixos (não livremente removíveis pelo presidente)
- Poder normativo (podem editar regulamentos)
- Poder fiscalizador

Para serviços públicos, a agência:

- Estabelece normas de qualidade
- Fiscaliza cumprimento
- Resolve conflitos entre poder concedente, concessionário e usuários
- Determina reajustes tarifários (em certos casos)

Relevância para Concursos

Questões sobre agências reguladoras exploram:

- Sua natureza jurídica (autarquias especiais)
- Seu poder normativo (sem violar lei)

- Seu poder fiscalizador
- Procedimentos de revisão de decisões (recurso administrativo, judicialização)

DIREITOS DOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS

A Lei nº 8.987/1995 dedica a Seção II do Capítulo III aos direitos dos usuários, reconhecendo sua posição vulnerável frente a prestador monopolista de serviço essencial.

Direitos Enumerados (Artigo 20)

o direito dos usuários: I o receber serviço adequado; II o receber informação clara, precisa e adequada sobre o serviço; III o receber atendimento adequado, em especial quanto às reclamações; IV o obter indenização pelas perdas e danos regularmente causados; V o contar com garantias de continuidade, regularidade e qualidade.

Estes direitos são fundamentais e não podem ser eliminados por contrato. O concessionário não pode, por contrato, abrir mão destes direitos.

Mecanismos de Proteção

Códigos de Defesa do Consumidor: Muitos serviços públicos delegados são considerados relações de consumo, aplicando-se a Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), que oferece proteções adicionais:

- Responsabilidade pelo vício do serviço
- Publicidade enganosa
- Cláusulas abusivas nulas
- Direito de arrependimento (em certos casos)
- Direito a indenização por danos morais

Ação Civil Pública: Associações de consumidores, órgãos públicos (como Ministério Público), podem ajuizar ação civil pública para defender direitos coletivos de usuários de serviços públicos.

Ombudsman e Ouvidorias: Muitos prestadores de serviço público possuem ouvidoria para receber reclamações de usuários, funcionando como mecanismo de resolução administrativa de conflitos.

Os serviços públicos representam eixo fundamental do direito administrativo brasileiro, com aplicação prática constante e grande relevância para concursos. A compreensão profunda dos conceitos, classificações, modalidades de delegação (concessão, permissão, autorização) e dos mecanismos de controle é essencial.

Pontos-chave a memorizar para prova:

1. **Serviço público** = atividade de utilidade pública sob regime de direito público
2. **Concessão** = delegação contratual com licitação rigorosa, maior segurança jurídica ao delegatário
3. **Permissão** = delegação com menor formalismo, maior revogabilidade
4. **Autorização** = não é delegação de serviço público, mas facultação de atividade privada
5. **Responsabilidade estatal** permanece, mesmo com delegação
6. **Modificação unilateral** é admitida, com indenização
7. **Direitos dos usuários** são irrenunciáveis

A jurisprudência consolidada (especialmente STF e STJ) reconhece estes princípios, oferecendo segurança jurídica e orientação para questões práticas.

Desejo ao leitor sucesso em sua preparação para concursos públicos. Este tema é fundamental e frequentemente explorado. Dominar seus conceitos, distinções e mecanismos jurídicos certamente contribuirá para aprovação em prova de Direito Administrativo.

Data de criação

11/14/2025

Autor

admin