

Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos: Análise da Lei nº 8.987/1995

Descrição

A Lei nº 8.987/1995, conhecida como Lei de Concessões e Permissões, regulamenta o art. 175 da Constituição Federal, que estabelece o regime jurídico das concessões e permissões de serviços públicos. Essa norma representa um marco fundamental na delimitação das relações entre o Estado (poder concedente), os particulares que executam serviços públicos (concessionárias e permissionárias) e os usuários.

O dispositivo constitucional que fundamenta toda essa legislação assim dispõe: "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" (art. 175, CF/88).

A lei aplica-se a todas as esferas federativas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), conforme previsto no art. 1º, exigindo que todos os entes adaptem suas legislações locais às prescrições da norma federal.

Conceitos Fundamentais e Definições Legais

A Lei estabelece definições precisas no art. 2º que são recorrentemente cobradas em concursos públicos:

Poder Concedente: É a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Município, em cuja competência se encontra o serviço público objeto de concessão ou permissão. Importante destacar que o poder concedente é sempre uma pessoa jurídica de direito público, conforme a distribuição constitucional de competências.

Concessão de Serviço Público: Trata-se da delegação de prestação de serviço público, feita pelo poder concedente, mediante licitação na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado (art. 2º, II).

A partir da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), foi incluída a modalidade diálogo competitivo como possibilidade para concessões, ampliando as modalidades licitatórias aplicáveis.

Concessão de Serviço Público Precedida de Obra Pública: Envolve a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de obras de interesse público, com remuneração e amortização do investimento mediante exploração do serviço ou obra por prazo determinado (art. 2º, III).

Permissão de Serviço Público: É 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 (art. 2º, IV).

DIFERENÇA CRUCIAL: Enquanto a concessão é formalizada por contrato (natureza contratual), a permissão é formalizada por contrato de adesão com natureza precária, podendo ser revogada unilateralmente pelo poder concedente (art. 40).

Serviço Adequado e seus Parâmetros

O art. 6º estabelece um dos conceitos mais importantes da lei: o **serviço adequado**. Toda concessão ou permissão pressupõe a prestação de serviço adequado ao pleno atendimento dos usuários.

O § 1º do art. 6º define serviço adequado como aquele que satisfaz as seguintes condições:

- **Regularidade:** prestação contínua conforme normas técnicas e padrões estabelecidos
- **Continuidade:** não interrupção do serviço, salvo hipóteses excepcionais
- **Eficiência:** otimização dos recursos e resultados
- **Segurança:** condições que preservem a integridade física dos usuários
- **Atualidade:** modernização de técnicas, equipamentos e instalações
- **Generalidade:** atendimento a todos os usuários (universalidade)
- **Cortesia:** tratamento respeitoso aos usuários
- **Modicidade das tarifas:** preços acessíveis à população

O § 3º do art. 6º estabelece que não caracteriza descontinuidade do serviço a interrupção em situação de emergência, por razões técnicas ou de segurança, ou por inadimplemento do usuário (considerado o interesse da coletividade).

OBSERVAÇÃO CRUCIAL: O § 4º, incluído posteriormente, estabelece proteção ao consumidor determinando que a interrupção por inadimplemento não poderá iniciar-se na sexta-feira, sábado, domingo, feriado ou dia anterior a feriado.

Direitos e Obrigações dos Usuários

O art. 7º, sem prejuízo das disposições do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), estabelece os seguintes direitos dos usuários:

- I - Receber serviço adequado
- II - Receber informações para defesa de interesses individuais ou coletivos
- III - Obter e utilizar o serviço com liberdade de escolha entre prestadores (quando houver)
- IV - Comunicar irregularidades ao poder público e à concessionária
- V - Comunicar atos ilícitos às autoridades competentes
- VI - Contribuir para a boa conservação dos bens públicos

OBSERVAÇÃO: O art. 7º-A, acrescentado posteriormente, obriga as concessionárias a oferecer ao consumidor, dentro do mês de vencimento, no máximo seis datas opcionais para escolha dos dias de vencimento de débitos.

Política Tarifária e Equilíbrio Económico-Financeiro

A política tarifária é regida pelos artigos 9º a 13, estabelecendo princípios fundamentais:

Fixação da Tarifa: Conforme art. 9º, a tarifa é fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação e preservada pelas regras de revisão previstas na lei, edital e contrato.

PONTO CRUCIAL: O § 2º do art. 9º permite previsão contratual de mecanismos de revisão das tarifas para manter o equilíbrio económico-financeiro. Este é um princípio fundamental dos contratos administrativos.

Revisão por Alteração Tributária: O § 3º do art. 9º determina que, ressalvados os impostos sobre a renda, a criação, alteração ou extinção de tributos ou encargos legais após a apresentação da proposta implicar revisão tarifária, para mais ou para menos, quando comprovado seu impacto.

Alteração Unilateral e Reequilíbrio: O § 4º estabelece que alterações unilaterais do contrato que afetem o equilíbrio inicial obrigam o poder concedente a restabelecê-lo concomitantemente.

Transparência: O § 5º (incluído posteriormente) obriga a concessionária a divulgar em seu site a tabela de tarifas e a evolução das revisões ou reajustes dos últimos cinco anos, de forma clara e compreensível.

Receitas Alternativas: O art. 11 permite ao poder concedente prever outras fontes de receita (alternativas, complementares, acessórias ou de projetos associados) para favorecer a modicidade das tarifas. Essas receitas devem ser consideradas para aferição do equilíbrio económico-financeiro (parágrafo único).

Diferenciação Tarifária: O art. 13 permite tarifas diferenciadas conforme características técnicas e custos específicos de atendimento aos distintos segmentos de usuários.

Licitação para Concessões e Permissões

O art. 14 estabelece que toda concessão será precedida de licitação, observados os princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, julgamento por critérios objetivos e vinculação ao instrumento convocatório.

Critérios de Julgamento (art. 15):

- I â?? Menor valor da tarifa
- II â?? Maior oferta (pagamento ao poder concedente pela outorga)
- III â?? Combinação dos critérios (dois a dois)
- IV â?? Melhor proposta técnica com preço fixado no edital
- V â?? Combinação de menor tarifa com melhor técnica
- VI â?? Combinação de maior oferta com melhor técnica
- VII â?? Melhor oferta após qualificação técnica

O Â§ 3º do art. 15 obriga o poder concedente a recusar propostas manifestamente inexequíveis ou financeiramente incompatíveis com os objetivos da licitação. Este dispositivo visa evitar o desequilíbrio futuro dos contratos.

Exclusividade: O art. 16 estabelece que a outorga não terá caráter de exclusividade, salvo inviabilidade técnica ou econômica justificada.

Vedação a Vantagens não

Autorizadas: O art. 17 desclassifica proposta que necessite de vantagens ou subsídios não previstos em lei e não disponíveis a todos os concorrentes, incluindo tratamento tributário diferenciado que comprometa a isonomia fiscal.

Conteúdo do Edital: O art. 18 enumera os requisitos essenciais do edital, incluindo objeto, metas, prazo, condições de prestação, critérios de julgamento, bens reversíveis, responsabilidade por desapropriações, minuta contratual, entre outros.

Inversão de Fases: O art. 18-A permite que o edital preveja inversão da ordem das fases de habilitação e julgamento, procedimento que agiliza o certame.

Condições: Os arts. 19 e 20 regulamentam a participação de empresas em consórcio, exigindo compromisso de constituição, indicação de empresa responsável, documentação de cada consorciada e vedação de participação múltipla.

Contrato de Concessão

O art. 23 enumera as cláusulas essenciais do contrato de concessão:

- I â?? Objeto, área e prazo
- II â?? Modo, forma e condições de prestação
- III â?? Critérios, indicadores e parâmetros de qualidade
- IV â?? Preço e critérios de reajuste/revisão

- V â?? Direitos, garantias e obrigaÃ§Ãµes das partes
- VI â?? Direitos e deveres dos usuÃ¡rios
- VII â?? Forma de fiscalizaÃ§Ã£o
- VIII â?? Penalidades
- IX â?? Casos de extinÃ§Ã£o
- X â?? Bens reversÃveis
- XI â?? CritÃ©rios de indenizaÃ§Ã£o
- XII â?? CondiÃ§Ãµes de prorrogaÃ§Ã£o
- XIII â?? PrestaÃ§Ã£o de contas
- XIV â?? PublicaÃ§Ã£o de demonstraÃ§Ãµes financeiras
- XV â?? Foro e soluÃ§Ã£o amigÃvel de divergÃncias

O art. 23-A, incluÃdo posteriormente, permite o emprego de arbitragem para resoluÃ§Ã£o de disputas, a ser realizada no Brasil e em lÃngua portuguesa, nos termos da Lei nÂº 9.307/1996.

Responsabilidade da ConcessionÃria: O art. 25 estabelece que a concessionÃria responde por todos os prejuÃzos causados ao poder concedente, usuÃrios ou terceiros, sem que a fiscalizaÃ§Ã£o exclua ou atenua essa responsabilidade.

TerceirizaÃ§Ã£o: O Â§ 1Âº do art. 25 permite que a concessionÃria contrate com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessÃrias ou complementares ao serviÃço concedido, bem como implementaÃ§Ã£o de projetos associados.

SubconcessÃ£o: O art. 26 admite subconcessÃ£o, desde que prevista no contrato e autorizada pelo poder concedente, sempre precedida de concorrÃncia.

TransferÃncia de ConcessÃ£o: O art. 27 estabelece que a transferÃncia de concessÃ£o ou do controle societÃrio sem anuÃncia do poder concedente implica caducidade. O pretendente deve atender exigÃncias de capacidade tÃcnica, idoneidade financeira e regularidade jurÃdica e fiscal, comprometendo-se a cumprir o contrato.

AssunÃ§Ã£o TemporÃria por Financiadores: O art. 27-A, incluÃdo posteriormente, permite que financiadores e garantidores assumam o controle ou administraÃ§Ã£o temporÃria da concessionÃria para promover reestruturaÃ§Ã£o financeira e assegurar continuidade do serviÃço, mediante autorizaÃ§Ã£o do poder concedente.

Garantias: Os arts. 28 e 28-A tratam das garantias que podem ser oferecidas em contratos de financiamento, incluindo direitos emergentes da concessÃ£o e cessÃ£o fiduciÃria de crÃditos operacionais futuros.

Encargos do Poder Concedente

O art. 29 enumera as incumbÃncias do poder concedente:

- I â?? Regular e fiscalizar permanentemente
- II â?? Aplicar penalidades
- III â?? Intervir quando necessÃrio
- IV â?? Extinguir a concessÃ£o nos casos previstos

- V â?? Homologar reajustes e revisar tarifas
- VI â?? Fazer cumprir disposiÃ§Ãµes regulamentares e contratuais
- VII â?? Zelar pela qualidade e apurar reclamaÃ§Ãµes (com resposta em atÃ© 30 dias)
- VIII â?? Promover desapropriaÃ§Ãµes necessÃ¡rias
- IX â?? Instituir serviÃ§os administrativas
- X â?? Estimular qualidade, produtividade e preservaÃ§Ã£o ambiental
- XI â?? Incentivar competitividade
- XII â?? Estimular formaÃ§Ã£o de associaÃ§Ãµes de usuÃ¡rios

FiscalizaÃ§Ã£o: O art. 30 garante ao poder concedente acesso a dados administrativos, contÃ¡beis e financeiros da concessionÃ¡ria, com fiscalizaÃ§Ã£o realizada por Ã³rgÃ£o tÃ©cnico ou entidade conveniada e, periodicamente, por comissÃ£o com representantes do poder concedente, concessionÃ¡ria e usuÃ¡rios.

Encargos da ConcessionÃ¡ria

O art. 31 estabelece as obrigaÃ§Ãµes da concessionÃ¡ria:

- I â?? Prestar serviÃ§o adequado
- II â?? Manter inventÃ¡rio e registro dos bens vinculados
- III â?? Prestar contas ao poder concedente e usuÃ¡rios
- IV â?? Cumprir normas e clÃ¡usulas contratuais
- V â?? Permitir fiscalizaÃ§Ã£o ampla
- VI â?? Promover desapropriaÃ§Ãµes autorizadas
- VII â?? Zelar pelos bens e segurÃ¡-los adequadamente
- VIII â?? Captar, aplicar e gerir recursos financeiros

O parÃ¡grafo Ãºnico determina que as contrataÃ§Ãµes pela concessionÃ¡ria seguem direito privado e legislaÃ§Ã£o trabalhista, nÃ£o estabelecendo relaÃ§Ã£o entre terceiros contratados e o poder concedente.

IntervenÃ§Ã£o

Os arts. 32 a 34 regulamentam a intervenÃ§Ã£o, medida excepcional para assegurar adequaÃ§Ã£o do serviÃ§o e cumprimento de normas.

Procedimento: Decreto do poder concedente designando interventor, prazo e objetivos (art. 32, parÃ¡grafo Ãºnico). InstauraÃ§Ã£o de procedimento administrativo em 30 dias para comprovar causas e apurar responsabilidades, com ampla defesa (art. 33).

O procedimento deve ser concluído em até 180 dias, sob pena de invalidade da intervenção (art. 33, § 2º).

Cessa-ção: Se não extinta a concessão, o serviço é devolvido à concessionária precedido de prestação de contas pelo interventor (art. 34).

Extinção da Concessão

O art. 35 enumera as formas de extinção:

- I - advento do termo contratual (fim do prazo)
- II - encampação (retomada por interesse público)
- III - caducidade (descumprimento contratual pela concessionária)
- IV - rescisão (por iniciativa da concessionária)
- V - anulação (por vício de legalidade)
- VI - falência ou extinção da empresa, ou falecimento/incapacidade do titular

Reversão: No advento do termo, há indenização das parcelas de investimentos vinculados a bens reversíveis ainda não amortizados, realizados para garantir continuidade e atualidade do serviço (art. 36).

Encampação: É a retomada por motivo de interesse público, durante o prazo, mediante lei autorizativa específica e após pagamento prévio de indenização (art. 37).

Caducidade: O art. 38 permite declaração de caducidade quando:

- Serviço prestado inadequadamente
- Descumprimento de cláusulas contratuais ou disposições legais
- Paralisação do serviço
- Perda de condições técnicas, econômicas ou operacionais
- Não cumprimento de penalidades
- Não atendimento à intimação para regularizar
- Não apresentação de documentação de regularidade fiscal em 180 dias

OBSERVAÇÃO: A caducidade deve ser precedida de processo administrativo com ampla defesa (§ 2º), precedido de comunicação detalhada dos descumprimentos e prazo para correção (§ 3º).

Rescisão por iniciativa da Concessionária: O art. 39 permite rescisão judicial por descumprimento do poder concedente, mas os serviços não podem ser interrompidos até decisão transitada em julgado.

Permissões de Serviço Público

O art. 40 estabelece que a permissão será formalizada por contrato de adesão, observando precariedade e revogabilidade unilateral pelo poder concedente, aplicando-se as disposições da lei.

Disposições Transitórias e Finais

Concessões Anteriores: O art. 42 considera válidas as concessões outorgadas antes da lei pelo prazo fixado no contrato ou ato. As concessões em caráter precário, com prazo vencido ou indeterminado permanecem válidas pelo prazo necessário à organização de licitações.

Extinção de Concessões sem Licitação: O art. 43 extingue concessões outorgadas sem licitação na vigência da CF/88, e também as anteriores cujas obras ou serviços não tenham sido iniciados ou estejam paralisados.

Obras Atrasadas: O art. 44 determina que concessionárias com obras atrasadas apresentem plano de conclusão em 180 dias, sob pena de extinção da concessão.

Exceções: O art. 41 exclui da aplicação da lei a concessão, permissão e autorização de radiodifusão sonora e de sons e imagens, que possui legislação específica.

Sintese para Concursos Públicos

Pontos mais cobrados em provas:

- Diferença entre concessão e permissão:** Concessão tem natureza contratual e maior estabilidade; permissão é precária, por contrato de adesão e revogável unilateralmente.
- Conceito de serviço adequado:** Memorizar os sete requisitos (regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade).
- Licitação:** Modalidades admitidas (concorrência e diálogo competitivo) e critérios de julgamento (art. 15).
- Equilíbrio econômico-financeiro:** Direito à revisão tarifária em caso de alteração tributária ou alteração unilateral do contrato.
- Responsabilidade civil:** Objetiva da concessionária (art. 37, § 6º, CF - Tema 130 STF), tanto para usuários quanto não usuários.
- Terceirização:** Lícita, inclusive de atividades-fim (ADC 57/STF).
- Extinção:** Formas (art. 35) e especialmente caducidade por descumprimento (art. 38).
- Bens reversíveis:** Retornam ao poder concedente com indenização dos investimentos não amortizados.
- Intervenção:** Medida excepcional com prazo máximo de 180 dias para conclusão do procedimento.
- Transferência de controle:** Depende de anuência do poder concedente, sem necessidade de nova licitação (entendimento STF).

A Lei nº 8.987/1995 representa a espinha dorsal do regime jurídico das concessões e permissões no Brasil, estabelecendo o equilíbrio entre a delegação de serviços públicos à iniciativa privada e a proteção dos interesses dos usuários e do poder público. Seu domínio é essencial para aprovação em concursos das áreas jurídica e administrativa.

Data de criação

01/03/2026

Autor
admin

Colega de Classe