

ODETE MEDAUAR

DIREITO
ADMINISTRATIVO
MODERNO

19.^a edição revista e atualizada



THOMSON REUTERS
REVISTA DOS
TRIBUNAIS™

DIREITO ADMINISTRATIVO MODERNO

19.^a edição revista e atualizada

ODETE MEDAUAR

1.^a edição: 1996 – 2.^a edição: 1998 – 3.^a edição: 1999 – 4.^a edição: 2000 – 5.^a edição: 2001 – 6.^a edição: 2002 – 7.^a edição: 2003 – 8.^a edição: 2004 – 9.^a edição: 2005 – 10.^a edição: 2006 – 11.^a edição: 2007 – 12.^a edição: 2008 – 13.^a edição: 2009 – 14.^a edição: 1.^a tiragem: janeiro de 2010; 2.^a tiragem: julho de 2010 – 15.^a edição: 2011; – 16.^a edição: 2012; – 17.^a edição: 2013; – 18.^a edição: 2014.



© desta edição [2015]

EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS LTDA.

MARISA HARMS

Diretora responsável

Rua do Bosque, 820 – Barra Funda
Tel. 11 3613-8400 – Fax 11 3613-8450
CEP 01136-000 – São Paulo, SP, Brasil

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfilmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos, do Código Penal), com pena de prisão e multa, conjuntamente com busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

CENTRAL DE RELACIONAMENTO RT
(atendimento, em dias úteis, das 8 às 17 horas)

Tel. 0800-702-2433

e-mail de atendimento ao consumidor
sac@rt.com.br

Visite nosso site
www.rt.com.br

Impresso no Brasil [02-2015]

Universitário [texto]

Fechamento desta edição [21.01.2015]



ISBN 978-85-203-5961-7

14

SERVIÇO PÚBLICO

SUMÁRIO: 14.1 Terminologia – 14.2 Caracterização – 14.3 Princípios diretores – 14.4 Tipologia – 14.5 Modos de prestação – 14.6 Concessão de serviço público: 14.6.1 Conceito legal e características; 14.6.2 Concessão de serviço precedida de obra pública; 14.6.3 Outros tipos de concessão; 14.6.4 Aplicabilidade da Lei 8.987/95; 14.6.5 Motivação da outorga de concessão ou permissão; 14.6.6 Serviço adequado; 14.6.7 Direitos e deveres dos usuários; 14.6.8 Política tarifária; 14.6.9 Licitação; 14.6.10 Contrato de concessão; 14.6.11 Encargos do concedente; 14.6.12 Encargos da concessionária; 14.6.13 Intervenção; 14.6.14 Extinção da concessão – 14.7 Permissão e autorização de serviço público – 14.8 Arrendamento e franquia – 14.9 Parceria público-privada – 14.10 Bibliografia.

14.1 Terminologia

A expressão *serviço público* às vezes vem empregada em sentido muito amplo, para abranger toda e qualquer atividade realizada pela Administração pública, desde uma carimbada num requerimento até o transporte coletivo. Quando se fala “ingresso no serviço público”, é atribuído sentido amplo ao termo. Se esta fosse a aceção adequada, todo o direito administrativo conteria um único capítulo, denominado “serviço público”, pois todas as atividades da Administração aí se incluiriam.

No sentido amplo da expressão “serviço público” são englobadas também as atividades do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, quando se menciona o seguinte: o Judiciário presta serviço público relevante; o Legislativo realiza serviço público. Evidente que aí a expressão não se reveste de sentido técnico, nem tais atividades sujeitam-se aos preceitos norteadores da atividade tecnicamente caracterizada como serviço público.

Serviço público, como um capítulo do direito administrativo, diz respeito à atividade realizada no âmbito das atribuições da Administração, inserida no Executivo. E refere-se a *atividade prestacional*, em que o poder público propicia algo necessário à vida coletiva, como, por exemplo, água, energia elétrica, transporte urbano. As atividades-meio (por exemplo: arrecadação de tributos, serviços de arquivo, limpeza de repartições, vigilância de repartições) não se incluem na aceção técnica de serviço público.

Assim, o serviço público apresenta-se como uma dentre as múltiplas atividades desempenhadas pela Administração, que deve utilizar seus poderes, bens e agentes, seus atos e contratos para realizá-lo de modo eficiente.

14.2 Caracterização

Na história do direito administrativo, a expressão *serviço público* foi trabalhada como teoria, como concepção, nas primeiras décadas do século XX, pela *Escola do Serviço Público*, também chamada Escola de Bordeaux, encabeçada pelos franceses Duguit e Jèze. Para esta escola o serviço público era a ideia mestra do direito administrativo e o Estado seria uma cooperação de serviços públicos, organizados e controlados pelos governantes.

Tendo em vista que a Escola de Serviço Público concebia o serviço público como atividade prestada pelo poder público, registrou-se abalo nessa teoria quando se expandiu a execução de serviços públicos por particulares. Falou-se, então, de crise da noção de serviço público, que nada mais era do que inadequação de uma teoria específica à extensão das prestações estatais, hoje realizadas sob modos variados. A atividade de prestação de serviços públicos não se encontra em crise, nem desapareceu; ao contrário, hoje se reveste de grande importância, sobretudo porque impõe ao poder público uma exigência de atendimento das necessidades básicas da vida social, ligadas, inclusive, a direitos sociais assegurados na Constituição.

Então, como se pode caracterizar o serviço público?

Saber quando e por que uma atividade é considerada serviço público remete ao plano da concepção política dominante, ao plano da concepção sobre o Estado e seu papel. É o plano da escolha política, que pode estar fixada na Constituição do país, na lei e na tradição. A Constituição pátria considera como serviços públicos, por exemplo: o transporte coletivo (art. 30, V); serviços telefônicos, telegráficos (art. 21, XI); energia elétrica (art. 21, XII, *b*). Por sua vez, a Lei 9.074, de 07.07.1995, indica os serviços federais de barragens, contenções, eclusas, diques e irrigações como serviços públicos.

Tradicionalmente existe o chamado “núcleo pacífico dos serviços públicos”: água, luz, iluminação pública, coleta de lixo, limpeza de ruas, correio.

Finalidades diversas levam a considerar certa atividade como serviço público, dentre as quais: retirar da especulação privada setores delicados; propiciar o benefício do serviço aos menos favorecidos; suprir carência da iniciativa privada; favorecer o progresso técnico.

Em essência, *serviço público* significa prestações; são atividades que propiciam diretamente benefícios e bens, aos administrados, não se incluindo aí as de preparação de infraestrutura (arquivo, arrecadação de tributos). Abrange prestações específicas para determinados indivíduos – água, telefone – e prestações genéricas – iluminação pública, limpeza de ruas.

No momento em que a atividade de prestação recebe a qualificação de serviço público, consequências advêm, em especial quanto ao regime jurídico, mesmo que fornecida por particulares.

Os elementos comuns às atividades qualificadas de serviço público são os seguintes:

a) *Vínculo orgânico com a Administração*. Hoje serviço público não significa necessariamente atividade executada por órgão público. O vínculo com a Administração significa, na atualidade, o seguinte:

a.1) presunção de serviço público – quando a atividade prestacional é exercida pelo poder público, presume-se que se trata de serviço público;

a.2) relação de dependência entre a atividade e a Administração ou presença orgânica da Administração; quer dizer, a Administração está vinculada a essa atividade, exercendo controle permanente sobre o executor do serviço público; sua atuação, portanto, é mais ampla do que a aplicação de medidas decorrentes do poder de polícia, porque a Administração é responsável pela atividade. A Administração tem, assim, parte preponderante na organização da atividade. Nesse sentido se coloca a lição de Hely Lopes Meirelles ao mencionar o serviço público como atividade sob regulamentação e controle estatais (*Direito administrativo brasileiro*, 15. ed., 1990, p. 290). A Constituição Federal fixa vínculo orgânico ao dispor, no *caput* do art. 175, que incumbe ao poder público a prestação de serviços públicos, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. Por isso, os chamados “serviços de utilidade pública”, realizados por particulares e reconhecidos pela Administração como de “utilidade pública”, não podem ser qualificados como serviços públicos, em sentido técnico, por faltar o vínculo orgânico com a Administração, por não incumbirem ao poder público; este apenas reconhece que tais atividades trazem benefício à população, sobretudo se forem assistenciais, culturais, educacionais, por exemplo.

b) Quanto ao regime jurídico, *a atividade de prestação é submetida total ou parcialmente ao direito administrativo*; mesmo que seja realizada por particulares, em tese sujeita a regras do direito privado, se a atividade for qualificada como serviço público, tem notas de diferenciação: não há serviços públicos submetidos exclusivamente ao direito privado. Conforme Demichel (*Le droit administratif – Essai de réflexion théorique*, 1978), o serviço público não acarreta necessariamente a aplicação exclusiva do direito público, mas é condição suficiente da aplicação de certo *quantum* de direito administrativo.

Há alguns anos, em virtude, sobretudo de tratados e documentos da União Europeia, ressurgiu o debate sobre serviço público. Nesses textos outras expressões vêm sendo mencionadas para atividades classicamente consideradas serviços públicos, como, por exemplo, atividades econômicas de interesse geral, serviços universais, serviços de utilidade pública. Alguns autores afirmam que não mais existe serviço público, nem titularidade estatal de ativi-

dades. Tais concepções não se aplicam ao ordenamento brasileiro, ante o art. 175 da CF, que atribui o serviço público ao Poder Público, diretamente ou mediante concessão ou permissão. Pode-se pensar de modo evolutivo no serviço público, para inserir o dado econômico, a gestão privada, a concorrência, sem abolir a presença do Estado. As atividades necessárias à coletividade não podem ficar a mercê apenas do jogo do mercado.

14.3 Princípios diretores

Uma das consequências da caracterização da atividade como serviço público é a sua submissão a um grupo de preceitos.

a) *Funcionamento equitativo* ou *igualdade de todos perante o serviço público* ou *paridade de tratamento*. Trata-se de desdobramento do princípio da igualdade. Exemplo, a Lei Orgânica do Município de São Paulo, art. 123, parágrafo único, diz que os serviços públicos serão prestados “sem distinção de qualquer espécie”. Daí se afirmar que o serviço público não busca lucro necessariamente e pode suportar déficit; mas o atendimento das necessidades da população e a igualdade de acesso não devem ser bandeira para ocultar ausência de direção do serviço, má gestão, desperdício. Diversos textos da União Europeia mencionam os serviços universais ou a universalização dos serviços, no sentido de obrigação de assegurar, a todos, o acesso a certas prestações essenciais, de qualidade e a preço acessível. No Brasil algumas leis se referem à universalização.

Vinculada à igualdade se coloca a questão da *gratuidade*. Esta não foi afirmada como princípio do serviço público. Às vezes o ordenamento determina a gratuidade; por exemplo, a Constituição Federal de 1988 assegurou a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais (art. 206, IV); fixou, como dever do Estado, a garantia de ensino fundamental obrigatório e gratuito (art. 208, I); e determinou a gratuidade dos transportes coletivos urbanos a maiores de 65 anos (art. 230, § 2.º).

b) *Funcionamento contínuo*. A Lei 8.987/95 – concessão de serviço público – menciona, em seu art. 6.º, § 1.º, a continuidade e regularidade entre as condições do serviço adequado. Esse princípio traz consequências em alguns âmbitos do direito administrativo, como nos contratos e no regime dos servidores.

Um dos âmbitos mais sensíveis refere-se ao *direito de greve* (v. item 13.7.7 do Capítulo 13). Durante muito tempo, sob invocação do princípio da continuidade do serviço público, foi proibida a greve de servidores. Depois, em quase todo o mundo ocidental, foi permitida. A conciliação entre o direito de greve e a continuidade se realiza por regras específicas para a greve nos serviços públicos, por exemplo: comunicação prévia, com antecedência razoável, do início da greve; manutenção de parte das atividades em funcionamento. A Constituição Federal reza que o direito de greve dos servidores será exercido nos termos e limites definidos em lei específica. O STF, em 2007, fixou

entendimento no sentido da aplicação, por analogia, da Lei 7.783/89 – greve no setor privado, à greve dos servidores públicos, enquanto não se editar a lei específica.

c) *Possibilidade de modificar o modo de execução*. Visa a adaptar a prestação do serviço a exigências novas, da própria vida coletiva e de modernas tecnologias. A aplicação mais usualmente citada desse princípio é a modificação unilateral do contrato administrativo.

d) Alguns autores indicam o princípio do *funcionamento eficiente*: o serviço público deve ser o melhor possível. A Lei 8.987/95 aponta, entre as condições do serviço adequado, a eficiência, o mesmo ocorrendo na Lei Orgânica do Município de São Paulo (art. 123, parágrafo único).

14.4 Tipologia

Sob vários critérios os serviços públicos podem ser agrupados. Quanto ao responsável, no Estado brasileiro existem os serviços públicos federais, estaduais e municipais; havendo serviços públicos comuns, de competência das regiões metropolitanas, emergem os serviços públicos metropolitanos. A competência para a prestação de serviços públicos decorre da repartição de competências prevista na Constituição Federal. Além dos serviços públicos de competência exclusiva, há serviços concorrentes (por exemplo, assistência médica) e serviços passíveis de delegação.

No tocante aos destinatários, Hely Lopes Meirelles indica os *serviços uti universi* ou *gerais*, sem destinatários determinados, por exemplo, coleta de lixo, limpeza de ruas, iluminação pública; e os *serviços uti singuli* ou *individuais*, prestados a usuários determinados, por exemplo, água, telefone, gás canalizado (*Direito administrativo brasileiro*, 19. ed., 1994, p. 297). Os primeiros, de regra, não são diretamente remunerados pelos usuários; os segundos, por terem usuários identificados, são pagos diretamente, por meio de tarifas ou taxas.

É possível ainda cogitar de serviços públicos cuja responsabilidade cabe totalmente ao poder público, mesmo se executados por particulares, por exemplo: correio, água, gás canalizado, radiodifusão sonora e por imagens; e de serviços públicos assim considerados somente se o poder público os assume, pois o ordenamento também possibilita que a iniciativa privada exerça tais atividades, sob sua responsabilidade, por exemplo: ensino fundamental e médio.

14.5 Modos de prestação

Há serviços públicos prestados pela Administração direta, por seus próprios servidores, por exemplo, ensino fundamental e médio. Outros são de responsabilidade da Administração direta, mas executados por particulares,

mediante contrato de prestação de serviços, remunerados pelos cofres públicos, por exemplo, em vários Municípios, a coleta de lixo e a limpeza de ruas. Estes são os serviços centralizados.

Com base em Hely Lopes Meirelles, é possível mencionar os *serviços públicos descentralizados*, atribuídos por *outorga*, mediante lei, a entidades da Administração indireta ou assemelhadas, instituídas pelo poder público: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas. Ou atribuídos, *por delegação*, mediante contrato ou ato administrativo, a pessoas físicas, a pessoas jurídicas privadas e, acrescente-se, a pessoas jurídicas públicas (mediante convênio). Para este autor, a outorga, efetuada por lei, sem prazo determinado, supõe definitividade; a delegação tem a presunção de temporariedade, daí ser efetuada por prazo determinado. Os vocábulos *outorga* e *delegação* não apresentam significado preciso e por vezes se usa a palavra outorga na acepção de delegação ou de ato que transfere a particular uma atividade ou bem público, por exemplo: o uso de radiofrequência depende de prévia outorga da ANATEL (art. 163 da Lei 9.472/97).

Outro modo de prestação dos serviços públicos encontra-se nos *consórcios públicos*, para gestão de serviços de interesse comum dos consorciados. Aí os seus integrantes transferem, ao consórcio, a execução de alguns serviços que lhes competem. A Lei 11.107, de 06.04.2005, fixa normas gerais de contratação de consórcios públicos (v. item 11.15.1).

A *concessão*, a *permissão* e a *autorização de serviço público* são os modos clássicos pelos quais a Administração transfere aos particulares a prestação de serviços públicos. Na atualidade, novas figuras vêm sendo utilizadas, por exemplo, o arrendamento e a franquia. Em todos, a Administração mantém o vínculo com a atividade, por isso fixa normas para sua execução, fiscaliza seu cumprimento, sendo, enfim, responsável por ela.

14.6 Concessão de serviço público

Na conotação atual, a *concessão de serviço público* existiu e foi utilizada desde o século XIX na Europa, sobretudo na França. Foi criada para serviços que exigiam grandes investimentos financeiros e pessoal técnico especializado, encargos esses que o poder público não podia assumir; seu uso, na época, recaiu principalmente sobre transporte ferroviário, fornecimento de água, gás, eletricidade, transporte coletivo urbano. A concessão tinha a característica do longo prazo, para propiciar retorno do investimento aplicado. Depois se registrou declínio das concessões, a partir da terceira década do século XX. Isso ocorreu em virtude da instabilidade econômica em geral, devida às guerras mundiais, e das tendências estatizantes. Muitas atividades concedidas foram nacionalizadas e criaram-se empresas estatais que absorveram parte das concessões do setor privado. E assim surgiram as outorgas, não ao setor privado, mas a entes da Administração indireta.

A partir da década de 80 do século XX ressurge o interesse pela concessão, num contexto de reforma do Estado, de privatização, mas com justificativa idêntica àquela que norteou sua elaboração no século XIX: execução de serviços públicos sem ônus financeiro para a Administração.

É nesse novo contexto que se editou a Lei 8.987, de 13.02.1995. O conteúdo da lei, no geral, não representa novidade. Estudiosos do direito administrativo estão familiarizados com as notas características da concessão. A novidade encontra-se na própria disciplina legislativa; a Constituição Federal de 1934 já previa, no art. 137, que lei federal regulasse a fiscalização e revisão dos serviços concedidos; por sua vez, as Constituições de 46 e 67 e a Emenda Constitucional 1/69 previam edição de lei sobre o regime das concessionárias de serviços públicos, e tal lei nunca foi promulgada. Sob a égide da Constituição Federal de 1988, que, no parágrafo único do art. 175, abriga preceito semelhante, foi editada a lei das concessões. Promulgou-se também a Lei 9.074, de 07.07.1995, que arrola serviços e obras públicas de competência da União, passíveis do regime de concessão ou de permissão, e dispõe sobre os serviços de energia elétrica. As Leis 8.987/95 e 9.074/95 tiveram alguns dispositivos alterados por leis posteriores.

14.6.1 *Conceito legal e características*

Conforme o art. 2.º, II, da Lei 8.987/95, *concessão de serviço público* é a transferência da prestação de serviço público, feita pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante concorrência, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado.

Daí se extraem suas principais características:

a) Há um *poder público concedente* – a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e outros entes estatais, em cuja competência se encontra o serviço;

b) A *concessionária* é a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que executa o serviço por sua conta e risco, por prazo determinado. Tratando-se de empresas privadas, não se transformam, pela concessão, em órgãos da Administração, nem a integram. Mas alguns preceitos do direito público se aplicam a suas atividades, por exemplo, o mesmo regime de responsabilidade civil vigente para os entes administrativos (art. 37, § 6.º, da CF) e os princípios diretores do serviço público. Nos termos do art. 20 da Lei 8.987/95, desde que previsto no edital, o consórcio participante da licitação (na verdade, trata-se apenas de um compromisso de formar futuro consórcio) poderá ou será obrigado a se constituir em *empresa* ou *sociedade de propósito específico* antes da celebração do contrato.

c) A concessionária, de regra, recebe remuneração diretamente do usuário do serviço, pagando este uma tarifa;

d) O concedente fixa as normas de realização dos serviços, fiscaliza seu cumprimento e impõe sanções aos concessionários; além do mais, reajusta as tarifas;

e) A concessão formaliza-se por instrumento contratual, sendo, portanto, um tipo de contrato administrativo, precedido de concorrência. Assim, os preceitos gerais sobre os contratos administrativos aplicam-se a essa figura (v. Capítulo 11).

Esta é a caracterização legal da clássica concessão de serviço público, denominada *concessão comum* na Lei 11.079/2004 – parcerias público-privadas.

A figura da concessão relativa a serviços públicos vem recebendo novos matizes ultimamente, englobando-se sob tal denominação modalidades que fogem ao modelo clássico (v. item 14.9 – parcerias público-privadas).

14.6.2 Concessão de serviço precedida de obra pública

Uma variante da concessão de serviço é a *concessão de serviço público precedida da execução de obra pública*, também chamada *concessão de obra pública*, denominação esta que se encontra na Lei paulista 7.835, de 08.05.1992. Consiste na construção, conservação, reforma, melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo concedente, mediante concorrência, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas, para realizá-las por sua conta e risco, remunerando-se o investimento pela exploração do serviço ou da obra por prazo determinado (cf. Lei 8.987/95, art. 2.º, III). Exemplo: construção, ampliação e manutenção de estradas, depois remuneradas pelo pedágio. As normas da Lei 8.987/95 e da Lei 9.074/95 aplicam-se a esse tipo de concessão.

14.6.3 Outros tipos de concessão

Além das concessões acima indicadas, outras existem, disciplinadas especificamente no ordenamento brasileiro, tais como:

a) *concessão de serviço de TV a cabo*, disciplinada na Lei 8.977, de 06.01.1995, na qual, além da concessionária, outras empresas privadas realizam parcelas das atividades desse serviço (por exemplo: operadora de TV a cabo, programadora); o usuário tem o nome de assinante e recebe o serviço mediante contrato, com pagamento mensal, de regra;

b) *concessão de serviço de radiodifusão sonora e de sons e imagens*, à qual não se aplica a Lei 8.987/95 (art. 41); nesse tipo inexistente a remuneração direta do usuário ao concessionário; o serviço é gratuito para os donos de aparelhos de rádio e TV;

c) *concessão para serviços de telecomunicações*, disciplinada na Lei 9.472, de 16.07.1997;

d) *concessão patrocinada*, prevista na Lei 11.079, de 30.12.2004 – parceria público-privada;

e) *concessão administrativa*, também prevista na Lei 11.079, de 30.12.2004 – parceria público-privada;

f) *concessão para exploração de porto organizado*. Também denominada *concessão de porto organizado*, prevista na Lei 12.815, de 05.06.2013.

g) *concessão florestal* – é a delegação onerosa, efetuada pelo poder concedente – União, Estado, Distrito Federal ou Município, do direito de praticar manejo florestal sustentável, para exploração de produtos e serviços numa unidade de manejo, mediante licitação, a pessoa jurídica em consórcio ou não (Lei 11.284, de 02.03.2006, arts. 7.º e 14).

14.6.4 Aplicabilidade da Lei 8.987/95

A Constituição Federal, art. 175, parágrafo único, remete à lei o regime das concessionárias e permissionárias de serviço público. Por sua vez, o art. 22, XXVII, fixa a competência da União para legislar sobre normas gerais de contratação, em todas as modalidades.

Por força desses dispositivos, a Lei 8.987/95 contém normas gerais sobre a concessão e a permissão de serviço público, aplicáveis à própria União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios, que poderão legislar sobre normas específicas, para os respectivos âmbitos. Segundo o parágrafo único do seu art. 1.º, tais entes devem promover a revisão e as adaptações necessárias de sua legislação aos preceitos da Lei 8.987/95, buscando atender as peculiaridades dos seus serviços. Antes da Lei 8.987/95, o Estado de São Paulo já editara a Lei 7.835/92, disciplinando as concessões e permissões de serviço público no seu âmbito.

A Lei 9.074/95, no art. 2.º, veda que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios outorguem concessões e permissões de serviço público sem lei que lhes autorize e fixe os termos, dispensada esta nos casos de saneamento básico e limpeza urbana e nos já referidos na Constituição Federal, na Constituição Estadual e nas Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, observados os termos da Lei 8.987/95.

No art. 1.º, a Lei 9.074/95 elenca os serviços e obras públicas, de competência da União, passíveis de concessão e permissão: vias federais, precedidas ou não de obra pública; exploração de obras ou serviços federais de barragens, contenções, eclusas, diques e irrigações; estações aduaneiras e outros terminais alfandegados de uso público, não instalados em área de porto ou aeroporto, precedidos ou não de obras públicas; serviços postais (esse serviço foi acrescentado ao art. 1.º pela Lei 9.648, de 27.05.1998).

14.6.5 Motivação da outorga de concessão ou permissão

O art. 5.º da Lei 8.987 determina que, previamente ao edital de licitação, o poder concedente publique ato justificativo da conveniência da outorga de concessão ou permissão, caracterizando seu objeto, área e prazo.

14.6.6 *Serviço adequado*

Um aspecto positivo da Lei 8.987/95 encontra-se no estabelecimento de qualificações para caracterizar o *serviço adequado* a ser prestado pelo concessionário. Se essa lei indica os índices de exigência do serviço executado pelo concessionário, tais índices também devem prevalecer na prestação de serviços efetuada diretamente pelo poder público. Portanto, o *serviço adequado* especificado na lei há de ser também atendido pela Administração, quando presta diretamente serviços públicos.

Conforme o § 1.º do art. 6.º, *serviço adequado* é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

Atualidade significa modernidade das técnicas, do equipamento, das instalações e a sua conservação, a melhoria e expansão dos serviços.

14.6.7 *Direitos e deveres dos usuários*

A Lei 8.987/95, com alterações posteriores, arrola os direitos e deveres dos usuários do serviço público, sem prejuízo de preceitos do Código do Consumidor (Lei 8.078/90).

São *direitos*: receber serviço adequado; receber do concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos; obter e utilizar o serviço com liberdade de escolha entre vários prestadores de serviço, quando for o caso, observadas as normas do poder concedente; ter oferecidas, pelas concessionárias, o mínimo de seis datas opcionais para escolherem os dias de vencimentos de seus débitos (preceito inserido na Lei 8.987/95 pela Lei 9.791, de 24.03.1999). Deve-se notar que no Estado de São Paulo foi editada a Lei 10.294, de 20.04.1999, relativa à defesa dos usuários do serviço público, aplicando-se aos serviços públicos prestados por particular, mediante concessão, permissão, autorização ou qualquer outra forma de delegação, e prestados pela Administração direta e indireta.

Apresentam-se como *deveres*: levar ao conhecimento do poder público e da concessionária as irregularidades de que tenham ciência, referentes ao serviço prestado; comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação de serviços; contribuir para a manutenção das boas condições dos bens públicos afetados aos serviços.

14.6.8 *Política tarifária*

A tarifa ou taxa inicial do serviço é fixada pelo preço da proposta vencedora da licitação. Será preservada por regras de revisão apontadas na lei, no edital e no contrato. Os contratos podem prever mecanismos de revisão, a fim de se manter o equilíbrio econômico-financeiro (art. 9.º e § 2.º).

A tarifa ou taxa não será subordinada à legislação específica anterior, e somente nos casos expressamente previstos em lei sua cobrança poderá ser condicionada à existência de serviço público alternativo e gratuito para o usuário (art. 9.º, § 1.º, com a redação dada pela Lei 9.648, de 27.05.1998).

Salvo o imposto de renda, se os demais tributos ou encargos legais, advindos ou alterados após a apresentação da proposta, causarem impacto comprovado, cabe revisão da tarifa, para mais ou para menos (§ 3.º).

O equilíbrio econômico-financeiro deve ser restabelecido concomitantemente à alteração unilateral do contrato que o afete (§ 4.º).

Poderá ser prevista no edital de licitação, em favor da concessionária, a possibilidade de fontes alternativas de receitas, com vistas a favorecer a modicidade das tarifas (art. 11).

O art. 13 aventa a fixação de tarifas diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos advindos do atendimento de distintos segmentos de usuários.

A respeito de taxas ou tarifas de serviços públicos podem ser exemplificadas as seguintes súmulas:

– Súmula Vinculante 19, do STF: “A taxa cobrada exclusivamente em razão dos serviços públicos de coleta, remoção e tratamento ou destinação de lixo ou resíduos provenientes de imóveis, não viola o art. 145, II, da Constituição Federal.”

– Súmula 356, do STJ: “É legítima a cobrança de tarifa básica pelo uso dos serviços de telefonia fixa.”

– Súmula 407, do STJ: “É legítima a cobrança de tarifa de água, fixada de acordo com as categorias de usuários e as faixas de consumo.”

14.6.9 Licitação

Os arts. 14 a 22 dispõem sobre a licitação nas concessões, observados os mesmos princípios da licitação em geral (art. 14).

Os critérios de julgamento indicados na redação original da Lei 8.987/95 sofreram alterações trazidas pela Lei 9.648/98 (conversão de medida provisória). Hoje o art. 15 diz que no julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios: I – o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado; II – a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão; III – a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incs. I, II e VII; IV – melhor proposta técnica, com preço fixado no edital; V – melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica; VI – melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica; ou VII – melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas. A aplicação do critério

previsto no inc. III só será admitida quando previamente estabelecida no edital de licitação, inclusive com regras e fórmulas precisas de avaliação econômico-financeira (§ 1.º do art. 15). Para fins de aplicação dos incs. IV, V, VI e VII, o edital de licitação conterà parâmetros e exigências para formulação de propostas técnicas (§ 2.º do art. 15). Em igualdade de condições, será dada preferência à proposta apresentada por empresa brasileira; essa preferência apresenta-se de constitucionalidade duvidosa, ante a Emenda 6/95, que revogou o art. 171 da CF, cujo § 2.º determinava esse tratamento diferenciado.

A outorga de concessão ou permissão não tem caráter de exclusividade, salvo no caso de inviabilidade técnica ou econômica, justificada na motivação (art. 16).

No tocante ao edital, o art. 18 indica os itens de seu conteúdo, determinando a aplicação, no que for cabível, dos critérios e normas da lei de licitações e contratos.

Nos termos do art. 18-A, acrescentado pela Lei 11.196, de 21.11.2005, o edital poderá prever a *inversão das fases de habilitação e julgamento*, hipótese em que, encerrada a fase de classificação das propostas ou o oferecimento de lances, será aberto o invólucro com os documentos de habilitação do licitante mais bem classificado. Se este for inabilitado, serão analisados os documentos do licitante com a proposta classificada em segundo lugar, e assim sucessivamente. Proclamado o resultado final, o objeto será adjudicado ao vencedor nas condições técnicas e econômicas por este ofertadas.

O art. 19 traz normas sobre a participação de empresas em consórcio. Segundo o art. 20, é facultado ao poder concedente, desde que previsto no edital, no interesse do serviço a ser concedido, determinar que o licitante vencedor, no caso de consórcio, se constitua em empresa antes da celebração do contrato. Trata-se da formação de *empresa* ou *sociedade de propósito específico*, modalidade que recebeu muita divulgação com a edição da Lei 11.079/2004 – parceria público-privada –, que a impõe.

Por sua vez, o art. 22 assegura a qualquer pessoa a obtenção de certidão sobre atos, contratos, decisões ou pareceres relativos à licitação e às próprias concessões. Tal preceito representa desdobramento da transparência administrativa e do princípio da publicidade.

14.6.10 Contrato de concessão

O art. 23 arrola as cláusulas essenciais do contrato de concessão.

Importante acréscimo adveio da Lei 11.196/2005. Conforme o art. 23-A, o contrato de concessão poderá prever o emprego de mecanismos privados para solução de disputas decorrentes ou relacionadas ao contrato, inclusive *arbitragem*, a ser realizada no Brasil, em língua portuguesa, nos termos da Lei 9.307, de 23.09.1996.

A *subcontratação* com terceiros, quanto a atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço e à implantação de projetos associados, é admitida e disciplinada nos parágrafos do art. 25, possibilitada, também, a subconcessão, nos termos previstos no contrato, mediante autorização explícita do poder concedente e concorrência (art. 26).

14.6.11 *Encargos do concedente*

Dentre os *encargos do concedente* mencionados na Lei 8.987/95, art. 29, encontram-se os seguintes: regulamentar o serviço concedido, fiscalizar sua prestação e o cumprimento das cláusulas contratuais; aplicar penalidades regulamentares e contratuais; homologar reajustes e proceder à revisão das tarifas; receber, apurar e solucionar reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas; estimular a formação de associações de usuários.

14.6.12 *Encargos da concessionária*

O art. 31 lista os *encargos da concessionária*, ressaltando-se os seguintes: prestar serviço adequado; manter em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à concessão; cumprir as normas do serviço e as cláusulas contratuais; dar livre acesso aos equipamentos, às instalações integrantes do serviço, para que os encarregados da fiscalização possam realizá-la; promover as desapropriações e constituir servidões autorizadas pelo poder concedente, conforme previsto no edital e no contrato; zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço.

As contratações, inclusive de mão de obra, feitas pela concessionária são regidas pelo direito privado e pela legislação trabalhista, inexistindo qualquer relação entre os terceiros contratados pela concessionária e o poder concedente (parágrafo único do art. 31).

14.6.13 *Intervenção*

O concedente pode intervir na concessão com o fim de assegurar o serviço adequado, o fiel cumprimento das normas contratuais, regulamentares e legais pertinentes, sem o término da concessão, se possível. A *intervenção* formaliza-se mediante decreto, que indicará o interventor, prazo, objeto e limites da intervenção (art. 32 e parágrafo único).

O concedente tem trinta dias, após declarada a intervenção, para instaurar processo administrativo destinado a comprovar as causas determinantes da situação que levou à medida e apurar responsabilidades, assegurada ampla defesa (art. 33). O processo deve estar concluído em cento e oitenta dias, sob pena de invalidade da intervenção (§ 2.º). Cessada a intervenção, não sendo extinta a concessão, a gestão do serviço é devolvida à concessionária, com a

prestação de contas do interventor, que responderá pelos atos praticados na sua gestão (art. 34).

14.6.14 Extinção da concessão

Os modos de término da concessão vêm indicados no art. 35. O primeiro diz respeito ao encerramento do prazo contratual. A *reversão*, neste caso, acarreta a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, realizados com o fim de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido (art. 36).

A *encampação* consiste na retomada do serviço pelo poder concedente, no decorrer da concessão, por motivo de interesse público, mediante lei autorizadora específica e após o pagamento da indenização (art. 37). A concessionária tem direito a indenização.

Outra figura encontra-se na *caducidade*, correspondente à *rescisão unilateral*, por má execução ou descumprimento de cláusulas. Dentre as causas que levam à caducidade estão: serviço inadequado e deficiente; se a concessionária o paralisar ou concorrer para tanto, salvo caso fortuito ou força maior; descumprimento das penalidades impostas; a concessionária não atender a intimação do poder concedente para, em 180 (cento e oitenta) dias apresentar documentação relativa a regularidade fiscal, no curso da concessão na forma do art. 29 da Lei 8.666/1993. A declaração de caducidade deve ser precedida de processo administrativo de inadimplência, assegurada ampla defesa. Antes dessa declaração devem ser comunicados à concessionária os descumprimentos contratuais, conferindo-lhe prazo para corrigi-los (art. 38 e parágrafos, com a redação dada pela Lei 12.767, de 27.12.2012).

Extingue-se a concessão também por *rescisão de iniciativa da concessionária*, se o poder público descumprir cláusulas do contrato; a concessionária deve intentar ação judicial para esse fim. Até decisão judicial transitada em julgado, os serviços concedidos não podem ser paralisados (art. 39 e parágrafo único).

A *anulação*, indicada no art. 35, V, ocorre por ilegalidade na licitação e no contrato.

Acarretam a extinção, ainda, a *falência* ou *extinção da empresa*, o *falecimento* ou *incapacidade do titular*, no caso de empresa individual (art. 35, VI).

Extinta a concessão, por qualquer motivo, o concedente assume, de imediato, o serviço, ocupando as instalações e os bens reversíveis, procedendo-se às liquidações necessárias. Retornam ao concedente todos os bens reversíveis, direitos e privilégios transferidos ao concessionário, conforme o edital e o contrato (§§ 1.º a 3.º do art. 35).

14.7 Permissão e autorização de serviço público

Classicamente, mediante a permissão e a autorização também a Administração transfere a execução de serviços públicos a particulares.

Nunca foi fácil a distinção substancial entre *concessão* e *permissão de serviço público*, porque ambas implicam prestação de serviços públicos por particulares, com remuneração assegurada pela tarifa que os usuários pagam.

Difícilmente se poderia invocar o grau de exigência aos concessionários ou a complexidade do serviço como critérios de diferenciação das duas figuras, por não corresponderem, em geral, à realidade; tanto uma como outra admitem elevados níveis de exigência e complexidade. O critério de maior ou menor relevância social do serviço não oferece, igualmente, índice de diferença.

No ordenamento brasileiro, um ponto de diferença entre concessão e permissão situava-se na possibilidade conferida aos concessionários de promover desapropriações, desde que houvesse autorização expressa, constante de lei ou contrato; tal possibilidade decorria do art. 3.º do Dec.-lei 3.365/41 (lei geral de desapropriação). Hoje, aos permissionários também se reconhece o encargo de promover desapropriações, pois o art. 40 e parágrafo único da Lei 8.987/95 determinam a aplicação desta às permissões, sem ressalva, estendendo-se àqueles o encargo indicado no art. 31, VI.

Também se efetuava a distinção com base no seguinte: a concessão implicava exclusividade de prestação do serviço transferido; a permissão não implicava exclusividade. Mas a Lei 8.987/95, no art. 16, afirma que a outorga da concessão ou permissão não terá caráter de exclusividade, salvo no caso de inviabilidade técnica ou econômica, justificada no ato motivador prévio.

Outra diferença era extraída do modo de expressão das duas figuras: a concessão se exteriorizava por contrato; a permissão, classicamente, se expressava por ato administrativo, discricionário, precário, revogável, em princípio, a qualquer tempo. Daí se estabelecer outra diferença entre as duas figuras, com base no tempo de duração: inerente à concessão era a longa duração; inerente à permissão era a precariedade; a permissão, por ser ato administrativo, não se sujeitava à licitação. No entanto, a Constituição Federal, no art. 175, estabeleceu a exigência de licitação para ambas, o que levava a aproximar a permissão da natureza de contrato. Essa é a natureza que lhe confere a Lei 8.987/95, ao determinar sua formalização mediante *contrato de adesão*, observada a precariedade e revogabilidade unilateral do contrato pelo poder concedente (art. 40). Assim, para veicular a permissão de serviço público foi criado o *contrato administrativo de adesão*. Além do mais, o mesmo art. 40 determina a aplicação, às permissões, do disposto na lei, sem ressalvas.

Ante a Lei 8.987/95, a *diferença entre concessão e permissão de serviço público* situa-se em dois aspectos: a) a concessão é atribuída a pessoa jurídica ou consórcio de empresas, enquanto a permissão é atribuída a pessoa física ou jurídica; b) a concessão destinar-se-ia a serviços de longa duração, inclusive para propiciar retorno de altos investimentos da concessionária; a permissão supõe média ou curta duração.

Quanto à *autorização*, de regra, permanece sua formalização por ato administrativo discricionário e precário. Em geral, pela autorização se transferem ao particular serviços de fácil execução, de regra sem remuneração por tarifas; é o caso da autorização para conservação de praças, jardins ou canteiros de avenidas, em troca da afixação de placa com o nome da empresa. A autorização de serviço não é objeto da Lei 8.987/95, havendo controvérsias doutrinárias sobre seu cabimento para a transferência, a particulares, da execução de serviços públicos. A Lei 12.815, de 05.06.2013 – Lei dos Portos prevê a *autorização* destinada à exploração de instalação portuária localizada fora da área do porto organizado e formalizada mediante contrato de adesão (v., por exemplo, o art. 2.º, XII, desta Lei), o que atribui a natureza de contrato a esta hipótese de autorização.

14.8 Arrendamento e franquia

Novas figuras ou figuras clássicas com nomes ou feições diferentes vêm sendo utilizadas para transferir ao particular a prestação de serviços.

Uma delas é o *arrendamento*, pelo qual o poder público transfere a gestão operacional de um serviço público a particular (arrendatário), para que este o explore por sua conta e risco, colocando à sua disposição um imóvel público ou um complexo de bens públicos, vinculados ao serviço; por exemplo: o arrendamento em matéria de portos (Lei 12.815/2013). No arrendamento, pode-se ajustar o pagamento, à Administração, de importância previamente determinada ou de percentual sobre o que for recebido pelo arrendatário na exploração do serviço.

Mediante a *franquia*, o poder público igualmente transfere ao particular (franqueado) a execução de serviços públicos, que devem ser realizados de modo padronizado: a padronização alcança desde instalações até horários e organização das atividades. Dentre as possibilidades de ajustar a remuneração encontram-se as seguintes: o franqueado tem participação na receita advinda de sua atuação; ou ao franqueado pertence a receita, devendo remunerar o franqueador em quantia fixa ou percentual sobre as importâncias recebidas. Na Inglaterra, a franquia tem origem medieval e desempenhou, no passado, papel semelhante à concessão de serviço público; nos Estados Unidos, foi, no século XIX, um dos meios mais comuns de gestão dos serviços públicos, adotados pelos Municípios e pelos Estados-membros. Na Inglaterra, a partir da década de 80, seu uso foi novamente acentuado; e hoje, nos Estados Unidos, configura modelo habitual de gestão de atividades correspondentes a um monopólio ou nas quais a competição deve ser limitada.

No Brasil a franquia mais conhecida é a dos serviços dos correios, que implica a loja e o atendimento ao público, de modo igual a todas as atividades de uma agência de correios da EBCT; o transporte é realizado pela EBCT; são padronizados, entre outros, os serviços, impressos, preços dos serviços,

cores usadas nos anúncios de porta, horário de atendimento. A Lei 11.668, de 02.05.2008, dispõe sobre a *franquia postal*, possibilitando à EBCT utilizá-la para desempenhar atividades auxiliares, mediante licitação, com o critério de julgamento previsto na Lei 8.987/95, art. 15, *caput*, IV.

14.9 Parceria público-privada

Em vários países vem se expandindo a chamada *parceria público-privada* – PPP, outra figura jurídica menos antiga, pela qual se transfere ao particular a execução de atividades ou serviços públicos. Na PPP, serviços e atividades que incumbem ao poder público, demandando elevado nível de investimento, são realizados por particulares, havendo repartição de encargos financeiros e riscos entre parceiro público e parceiro privado, mediante compromissos recíprocos por longo prazo.

A partir desse núcleo comum, os países adotam fórmulas diversificadas ao concretizar tais parcerias.

De regra, as PPP se instrumentalizam por módulos contratuais, cuja denominação também se apresenta variada. Podem abranger as concessões ou não, conforme dispuser cada ordenamento. Por exemplo: em Portugal, citado com frequência na matéria, as PPP se formalizam mediante concessão de obras públicas, concessão de serviço público, contrato de fornecimento contínuo, contrato de prestação de serviço, contrato de gestão, contrato de colaboração, todos com investimento superior a 25 milhões de euros.

No Brasil, a Lei 11.079, de 30.12.2004, institui normas gerais de licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivos fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e entidades controladas direta ou indiretamente.

Parceria público-privada vem conceituada como o contrato de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. *Concessão patrocinada* é a concessão de serviços públicos ou de obra pública de que trata a Lei 8.987/95, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. *Concessão administrativa* é o contrato de prestação de serviços de que a Administração seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

Exclui-se da PPP a concessão de serviço ou de obra pública quando não houver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

A contraprestação da Administração Pública nos contratos de parceria público-privada poderá ser efetuada por: I ordem bancária; II – cessão de créditos não tributários; III – outorga de direitos em face da Administração Pública; IV – outorga de direitos sobre bens públicos dominicais; V – outros meios

admitidos em lei (art. 6.º da Lei 11.079/2004). Nos termos do art. 7.º da Lei 11.079/2004 esta contraprestação será precedida da disponibilização do serviço objeto da PPP; mas, em virtude de alterações no art. 7.º, resultantes da Lei 12.766, de 27.12.2012, é facultado à Administração, nos termos do contrato, efetuar o pagamento da contraprestação relativa à parcela fruível do serviço objeto do contrato de PPP. Nos termos do § 2.º do art. 6.º, acrescentado em virtude da Lei 12.766/2012, O contrato poderá prever o aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis, nos termos dos incs. X e XI do *caput* do art. 18 da Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, desde que autorizado no edital de licitação, se contratos novos, ou em lei específica, se contratos celebrados até 8 de agosto de 2012.

A PPP só pode aplicar-se a contrato de valor igual ou superior a vinte milhões de reais, com prazo superior a cinco anos e prazo máximo de trinta e cinco anos, incluindo eventual prorrogação.

A contratação da PPP será precedida de licitação, na modalidade de concorrência. As minutas de edital e do futuro contrato serão submetidas à consulta pública. As concessões patrocinadas em que mais de 70% da remuneração do parceiro privado for paga pela Administração dependerão de autorização legislativa específica.

Conforme a Lei 11.079/2004, art. 13, o edital pode prever a inversão das fases da licitação para se realizar, primeiro, a classificação, depois, a habilitação.

Antes da celebração do contrato deverá ser constituída *sociedade de propósito específico*, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria. Após a edição da Lei 11.079/2004, tornou-se muito difundido, no âmbito do direito administrativo, este tipo de sociedade, também sob o nome de empresa de propósito específico, dotada de personalidade jurídica, formando-se para a realização de atividade ou empreendimento determinado e por tempo determinado, de regra o mesmo do objetivo a ser cumprido.

Na esfera federal foi instituído, pelo Decreto 5.385/2005, órgão gestor de PPP, com o fim de especificar as atividades prioritárias para a execução no regime de PPP; disciplinar os procedimentos para a celebração desses contratos; autorizar a abertura de licitação e aprovar o edital. O órgão gestor terá um representante e respectivo suplente do Ministério do Planejamento, do Ministério da Fazenda e da Casa Civil da Presidência da República.

Também será criado, no âmbito federal, o Fundo Garantidor de Parcerias Público-Privadas – FGP, com natureza privada, patrimônio próprio, direitos e obrigações próprios, com a finalidade de prestar garantia de pagamento de obrigações pecuniárias assumidas pelos parceiros públicos federais. O Decreto 5.411/2005 autoriza a integralização de cotas no FGP mediante ações representativas de participações acionárias da União em sociedades de economia mista disponíveis para venda.

14.10 Bibliografia

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- CHEVALLIER, Jacques. *Le service public*. 8. ed. Paris: PUF, 2010.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Z. *Parcerias na administração pública*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GUGLIELMI, Gilles. *Introduction au droit des services publics*. Paris: LGDJ, 1994.
- JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003.
- MEDAUAR, Odete. Serviço público. *RDA* 189, 1992.
- _____. (org.) et al. *Concessão de serviço público*. São Paulo: RT, 1995.
- _____. Nova crise do serviço público? *Estudos de direito constitucional em homenagem a José Afonso da Silva*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 527-538.
- MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. *As garantias nas parcerias público-privadas*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- MONTEIRO, Vera. *Concessão*. São Paulo: SBDP/Malheiros, 2010.
- MOREIRA, Egon Bockmann. *Direito das concessões de serviço público*. São Paulo: SBDP/Malheiros, 2010.
- MEIRELLES TEIXEIRA, J. H. Permissão e concessão de serviço público. *RDP* 6/100-134, out.-dez. 1968.
- PEREZ, Marcos Augusto. *O risco no contrato de concessão de serviço público*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- SCHIRATO, Vitor Rhein. *Livre iniciativa nos serviços públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- SCHWIND, Rafael Wallbach. *Remuneração do concessionário: concessões comuns e parcerias público-privadas*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- SUNDFELD, Carlos Ari (org.). *Parcerias público-privadas*. São Paulo: Malheiros, 2005.
- WALD, Arnoldo; MORAES, Luiza Rangel de; WALD, Alexandre de M. *O direito de parceria e a nova lei de concessões*. São Paulo: RT, 1996.