

CONCESSÃO E PERMISSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE TERRESTRE COLETIVO URBANO

*Anna Luiza Matos Coêlho**

1 Introdução. 2 O Estado e a prestação de serviço público. 3 Concessão, permissão e autorização de serviço público: conceito e noções gerais. 4 Concessão e permissão de serviço público de transporte terrestre coletivo urbano. 5 Conclusão.

RESUMO

O presente trabalho tem por escopo analisar o serviço público de transporte terrestre coletivo urbano, notadamente no que tange à forma de prestação, vale dizer, se mediante concessão, permissão ou autorização por parte do Estado, efetuando-se a verificação dos conceitos e noções gerais acerca dos mencionados institutos e sua previsão na Constituição Federal de 1988.

PALAVRAS-CHAVE: Estado. Serviço público. Concessão. Permissão. Autorização. Transporte terrestre coletivo urbano.

1 INTRODUÇÃO

Trata o presente trabalho da análise acerca da prestação de serviço público de transporte terrestre coletivo dentro dos grandes centros urbanos.

Com efeito, sabe-se que ao Estado, enquanto ordem jurídica soberana, cumpre efetivar as necessidades essenciais de certa coletividade em dado território e em determinado lugar. Para tanto, através de seus órgãos e entidades, no exercício de suas funções, visa a atingir os objetivos delineados pela Lei Fundamental, e dentre estes, encontra-se o dever do Estado de prestar serviço público.

Dentre as inúmeras problemáticas do ser humano, encontra-se a sua necessidade de se transportar para diversos lugares, tendo em vista os inúmeros papéis que o homem almeja realizar diariamente. Neste contexto, cabe

* Mestre em Direito (Universidade Federal do Ceará). Especialista em Direito Privado (Universidade Mogi das Cruzes - SP). Especialista em Direito Processual (Universidade Federal do Ceará). Professora do Curso de Direito da Faculdade Christus (Fortaleza - CE). Advogada. E-mail: anna-coelho@oi.com.br.

ao Estado a prestação de tal incumbência, estabelecendo a Constituição Federal brasileira a forma como deve referido serviço ser prestado.

Visa o estudo a analisar de que forma deve o serviço de transporte terrestre coletivo urbano ser efetuado pelo Estado e a possibilidade deste de exercê-lo de forma direta, vale dizer, por si só, ou na forma indireta, ou seja, mediante delegação a terceiros.

Para tanto, faz-se necessário o enfoque da prestação de serviço público mediante delegação nas modalidades de concessão, permissão e autorização, para ao final responder à questão de qual modalidade de delegação deve o Estado valer-se para determinar seja o serviço de transporte terrestre coletivo dentro dos grandes centros urbanos efetivado.

Tendo em vista a existência de poucas obras sobre o tema do transporte terrestre coletivo urbano, percebeu-se que a questão estava a desafiar novos enfrentamentos.

2 O ESTADO E A PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

O Estado, enquanto sociedade política dotada de certas características tais como a soberania, o território, o povo e a finalidade, surge como meio para que os indivíduos e as demais sociedades possam atingir seus respectivos fins particulares, ou seja, tem o Estado o desiderato de prover o bem comum, no sentido de proporcionar aos indivíduos em sociedade todas as condições de vida social que beneficiem o desenvolvimento por completo da personalidade humana.

Buscar o bem comum de um povo, situado em determinado território, eis como o Estado se identifica. Para tanto, dentre as diversas funções destinadas ao Estado para serem cumpridas, encontra-se a tarefa de prestar serviços públicos aos membros da sociedade.

Serviço público, no entender de Celso Antônio Bandeira de Mello, é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhes faça às vezes, sob um regime de Direito Público.¹

Eis que se pode conceituar serviço público como a atividade prestada pelo Estado ou por aqueles que fazem suas vezes, mediante regime de direito público, de acordo com a lei, cujo fito é exatamente atingir as necessidades vitais da coletividade.

Com efeito, é o serviço público um dos objetivos do Estado, tendo em vista que busca atingir interesse público, o que acarreta necessidade de

regulamentação, alteração e controle pelo Poder Público, sendo este, ainda, responsável por sua fiscalização, tudo nos moldes do art. 175 da Constituição Federal brasileira.

Cumprir notar, ainda, que cabe ao Estado, na condição de gestor dos interesses da coletividade, propiciar aos administrados todo tipo de bem estar indispensável para a obtenção das suas necessidades essenciais. Nesse sentido, não pode alvitrar objetivos outros que não sejam aqueles previstos pelas próprias normas de Direito Público que tratam da matéria.

Entretanto, dentre a diversidade de serviços públicos que podem ser realizados pelo Estado em razão dos interesses coletivos a serem atingidos, oferece a doutrina a distinção existente entre interesses coletivos primários ou essenciais, e secundários, ou não essenciais. Essencial é o serviço considerado por lei ou o que pela sua própria natureza é tido como de necessidade pública, exigindo, desta forma, em princípio, execução privativa da Administração Pública. Por outro lado, não essencial é o serviço assim considerado por lei ou o que, pela própria natureza, é tido como de utilidade pública, podendo aqui sua execução ser exercida por particular.

Em resumo, essencial é o serviço que não deve faltar ao administrado, em razão de sua importância para a demanda social, vez que são considerados indispensáveis à vida dos membros da sociedade. Como exemplo, pode-se citar os serviços de segurança pública, segurança externa do Estado, os serviços judiciários, e, ainda, o transporte terrestre dentro dos grandes centros urbanos. Já serviço público secundário ou não essencial é, conforme apontado pela doutrina, aquele que pode ser efetivado pela iniciativa particular, ou seja, cuja execução é facultada aos particulares, posto não ser de execução privativa da Administração Pública.

Cumprir notar que a Constituição Federal, ao assegurar o direito de greve, estabeleceu que a lei definirá os serviços essenciais, bem como disporá acerca do atendimento das necessidades vitais da sociedade. Desta forma, é a Lei 7.783, de 28 de junho de 1989 que, em seu art. 9º, define como serviços essenciais, a saber, o de energia elétrica; água; gás; combustíveis; o serviço de saúde; o de distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos; o funerário; o de transporte coletivo; o de captação e tratamento de esgoto e lixo; o de telecomunicações; o relacionado com substâncias radioativas; o de tráfego aéreo; o de compensação bancária e o de processamento de dados ligados a esses serviços, conforme art. 10 da mesma lei.

Diógenes Gasparini preleciona que, não obstante os serviços essenciais serem entendidos pela doutrina majoritária como os que pela própria natureza são tidos como de necessidade pública, os Municípios não possuem serviços, que, pela própria natureza, possam ser considerados como tais e, em razão disto, de execução exclusiva da Administração Pública municipal; porém aponta uma exceção, notadamente o serviço de transporte coletivo,

que de acordo com o art. 30, inciso V, da Constituição Federal, é de caráter essencial.

De outro lado, torna-se imprescindível registrar outra enumeração realizada pela doutrina acerca dos serviços públicos ao classificá-los em serviços "*uti universi*" ou gerais, e serviços "*uti singuli*" ou individuais.

São serviços públicos "*uti universi*" ou gerais aqueles que a Administração presta não obstante a existência de usuários predeterminados, visando atender à coletividade como um todo, *v.g.*, os serviços de polícia, iluminação pública, pavimentação de ruas, de implantação de serviço de abastecimento de água, de prevenção de doenças e outros. Desse modo, mencionados serviços são prestados de acordo com as possibilidades da Administração Pública, e, em razão disso, não ensejam direito subjetivo próprio aos administrados para sua obtenção.

Já os serviços "*uti singuli*" ou individuais são realizados em razão de usuários individualizados, ou seja, predeterminados, podendo, portanto, ser mensurável sua utilização por cada um dos indivíduos. São exemplos desse serviço o de energia elétrica domiciliar, de uso de linha telefônica e a água. Esses serviços, desde que implantados, criam direito subjetivo ao indivíduo, uma vez comprovando este que possui condições técnicas para recebê-lo.

A Constituição Federal brasileira, ao tratar dos serviços públicos, definiu aqueles que o são por imperativo constitucional: serviço postal e correio aéreo nacional; serviços de telecomunicações, incluindo transmissão de dados; serviços de radiodifusão; a geração e fornecimento de energia elétrica; serviços de transporte, inclusive infra-estrutura portuária e aeroportuária; serviços de estatística, geografia, geologia e cartografia nacional; serviços locais de gás canalizado; educação, saúde e previdência social.

Muito embora não seja tal enumeração taxativa, ela demarca o âmbito em que a atividade de prestação sob o regime de Direito Público será inequivocamente legítima. A ampliação de tal campo poderá ser procedida tanto por meio da manifestação do poder constituinte derivado como por intervenção do legislador infraconstitucional, que estará, entretanto, nesta última hipótese, sujeito ao controle jurisdicional. Tal dilatação não pode infringir o princípio da livre iniciativa, consagrado reiteradamente pelos artigos 1º, inciso, IV; 5º, inciso XIII; e, ainda, 170, *caput* e parágrafo único da Constituição Federal brasileira, o que obviamente só pode ser aferido à luz do caso concreto submetido ao aplicador do direito em um dado momento.

Portanto, são precipuamente as tarefas estatais arroladas que se dirigem às disposições da Lei 8.987/95, exceção feita aos serviços de radiodifusão, por vontade expressa da norma, notadamente em seu art. 41, e as atividades não exclusivamente públicas nos termos da Constituição, tais como educação, saúde e previdência social.

No mesmo sentido, cuida da matéria o Código de Defesa do Consumidor, quando estatui no *caput* do art. 22 que os órgãos públicos, por si ou suas empresas, sejam estas concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

Mister se faz ressaltar, que, de acordo com o art. 3º do Código de Defesa do Consumidor, é considerado fornecedor qualquer pessoa física ou jurídica pública ou privada.

Fornecedor, para efeito do citado artigo, é o fabricante, o vendedor ou mesmo o prestador de serviço. Conforme anteriormente ressaltado, pode ser pessoa física ou jurídica, pública ou privada, ficando sujeito inclusive o próprio Estado, através do poder público federal, estadual ou municipal, diretamente ou indiretamente, quer seja por intermédio de autarquias, fundações ou empresas públicas.

Pode-se afirmar, portanto, que cumpre ao Estado efetuar o dever jurídico de exercer as funções públicas, através das quais busca atingir o bem comum de dada sociedade, sendo a prestação de serviço público um dos meios pelos quais realiza tal desiderato. No exercício de tal ofício deve o Estado prestar serviços públicos adequados, eficientes e seguros, bem como em relação aos serviços considerados essenciais, estes devem ser contínuos.

Isto significa que não só as empresas ligadas à iniciativa privada, mas também os órgãos públicos, isto é, os entes administrativos centralizados ou descentralizados, além da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, e suas respectivas autarquias, fundações, sociedades de economia mista, empresas públicas, incluindo as concessionárias ou permissionárias de serviços públicos podem, nos moldes do art. 22 do Código de Defesa do Consumidor, participar da relação jurídica de consumo na qualidade de sujeito passivo, tendo em vista a determinação contida no *caput* do mencionado artigo.

3 CONCESSÃO, PERMISSÃO E AUTORIZAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO: CONCEITO E NOÇÕES GERAIS

O Poder Público pode realizar seus próprios serviços através dos órgãos da Administração direta, na forma centralizada, ou prestá-los por meio de diversos órgãos na forma descentralizada, notadamente por intermédio das entidades autárquicas, fundacionais e empresas estatais que integram a Administração indireta, ou seja, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

Ademais, resta possível ao ente público prestar seus serviços por meio de entes paraestatais, vale dizer, órgãos que não compõem a Administração direta ou indireta, tais como os serviços sociais autônomos e outros, e, por derradeiro, por empresas privadas e particulares individu-

almente, nas modalidades de concessionários, permissionários e autorizatários do serviço público.

A propósito, é a previsão do art. 21, inciso XII, da Constituição Federal brasileira que assim reza:

Art. 21. Compete à União:

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

- a) os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;
- b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;
- c) a navegação aérea, aeroespacial e a infra-estrutura aeroportuária;
- d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites do Estado ou Território;
- e) os serviços de transporte interestadual e internacional de passageiros;
- f) os portos marítimos, fluviais e lacustres.

Convém lembrar, ainda que, de acordo com o art. 175 da Lei Maior, 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. Já o parágrafo único do artigo sob exame determina que a lei disporá sobre as seguintes questões: o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; e, por último, sobre os direitos dos usuários, a política tarifária e acerca da obrigação de manter serviço adequado.

Com efeito, quando a Administração Pública executa os seus próprios serviços o faz na condição de titular; porém, quando os outorga a terceiros, pode transferir-lhes a titularidade ou a própria execução da atividade a ser realizada. Desta forma, a transferência da titularidade do serviço é concedida por lei e só por meio desta pode ser alterada ou retirada; por outro lado, a transferência da prestação do serviço ou sua execução é delegada por meio de ato administrativo, na forma unilateral ou bilateral, e por via da mesma forma pode ser retirada ou mudada, sendo necessário para tanto, somente, em determinados casos, autorização do Poder Legislativo competente.

Assim, no Brasil, prevalece o critério da outorga de serviços administrativos ou de utilidade pública às autarquias, fundações públicas e às

empresas estatais, em razão de um motivo bastante simples: a lei, quando as cria, já lhes transfere a titularidade dos serviços a serem prestados.

No que tange à execução de serviços por intermédio de particulares, faz-se necessário o instrumento da delegação, meio este, regulamentado e controlado pelo Poder Público, podendo este ser feito sob as modalidades de concessão, permissão ou autorização. Aponta a doutrina ser a delegação indispensável para a caracterização da legalidade quando da realização de serviços de natureza pública pelos particulares.

Mas qual a distinção existente entre concessão, permissão e autorização? Veja-se preliminarmente o instituto da concessão. Derivado do latim *concessio*, de *concedere*, designa o ato de conceder. Ensina De Plácido e Silva que no domínio do Direito Público possui o vocábulo um tríplice aspecto, a saber, inicialmente tem a acepção mais comum de autorização, envolvendo igualmente a significação de licença ou permissão para que se pratique certa soma de atos ou de negócios; num segundo momento traz a idéia de liberalidade, em virtude da qual o Poder Público beneficia a pessoa ou a instituição com auxílios de várias espécies, como por exemplo, a isenção de impostos; e, por último, indica o contrato realizado pelo Poder Público e uma pessoa, física ou jurídica, pelo que concede o direito de explorar determinada ordem de serviços públicos ou de utilidade pública.²

O Estado, para atingir seus fins de administração da *res publica*, tendo em vista o crescente aumento de suas atribuições, delega uma parcela de seu poder, bem como de direitos e vantagens para o particular, fazendo com que este se utilize da parcela de bem público, na execução de um serviço público ou de obra pública. Eis o instituto da concessão.

Há divergência entre os doutrinadores sobre a natureza jurídica da concessão, visto que se pode analisar o instituto sob vários prismas. A priori, para os defensores da teoria unilateral, existem duas subdivisões, a saber, a primeira defende existir na concessão um ato unilateral do Poder Público, visto que cabe a este estabelecer as cláusulas do contrato; e, num segundo plano, entende que existem na concessão dois atos unilaterais, um da Administração, fixando as condições e um outro do particular, declarando a sua vontade; no que tange à teoria bilateral, há o entendimento de que a concessão é um contrato de direito privado, e aqui se encontram os defensores de que o instituto da concessão não difere de outros contratos regidos pelo direito comum; um outro entendimento surge para aqueles que vêm na concessão um contrato de direito público; e, ainda, aqueles que acreditam ser a concessão um contrato de direito misto, isto é, parcialmente de direito público e parcialmente de direito privado; por fim, a teoria mista, que vê na concessão um ato unilateral do Poder Público, visto que estabelece as condições da concessão, e um contrato, em razão do equilíbrio econômico-financeiro das partes envolvidas.

A doutrina dominante atribui à concessão a natureza jurídica de contrato administrativo, e, portanto, sujeito ao regime jurídico de direito público.

Para Hely Lopes Meirelles, serviço concedido é aquele que o particular executa em seu nome, por sua conta e risco, remunerado por tarifa, na forma regulamentar, mediante delegação contratual ou legal do Poder Público concedente, ou seja, serviço concedido é serviço do Poder Público, apenas executado por particular em razão da concessão.³

Com efeito, a transferência da titularidade do serviço público a ser prestado é concedida por lei e somente por meio desta pode ser retirada ou quiçá mudada. Ademais, a transferência da prestação do serviço é delegada por ato administrativo, podendo este ser bilateral ou unilateral, e pela mesma forma pode ser retirada ou alterada, necessitando somente, em determinadas situações, da competente autorização do Poder Legislativo.

No Brasil, a outorga de serviço público ou de utilidade pública se faz notadamente às autarquias, às fundações públicas e às empresas do Estado, pois que a lei, no momento que as gera, já efetua a transferência de titularidade dos mencionados serviços, sendo a delegação utilizada para a passagem da execução de serviços a entes particulares, através da regulamentação e controle do Poder Público.

Nesse sentido, verifica-se que a delegação se torna imprescindível para que se configure a legalidade da prestação do serviço efetivada por ente particular, uma vez que, sem a devida regulamentação do Poder Público, pode ocorrer que esta se torne clandestina, a saber, sem a participação do controle público.

Na lição de Maria Sylvia Zanella di Pietro, pode-se definir concessão como "contrato administrativo pelo qual a Administração confere ao particular a execução remunerada de serviço público ou de obra pública, ou lhe cede o uso de bem público, para que o explore por sua conta e risco, pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais".⁴

Por sua vez, para Celso Antônio Bandeira de Mello, define-se concessão de serviço público como o instituto através do qual o Estado atribui o exercício de um serviço público a alguém que aceita prestá-lo em nome próprio, por sua conta e risco, nas condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, mas sob garantia contratual de um equilíbrio econômico-financeiro, remunerando-se pela própria exploração do serviço, em geral e basicamente mediante tarifas cobradas diretamente dos usuários do serviço.⁵

E, ainda, para Marcello Caetano, chama-se concessão, no sentido próprio e técnico, a transferência, temporária ou resolúvel, por uma pessoa coletiva de direito público, de poderes que lhe competem para outra pessoa

singular ou coletiva a fim de esta os exercer por sua conta e risco, mas no interesse geral; quando os poderes transferidos são os de explorar um serviço público que a pessoa coletiva instituiu ou quer instituir, dá-se a concessão de serviço público.⁶

Por seu turno, de acordo com Hely Lopes Meirelles, concessão é a delegação contratual da execução do serviço, na forma autorizada e regulamentada pelo Executivo. O contrato de concessão é ajuste de Direito Administrativo, bilateral oneroso, comutativo e realizado *intuitu personae*. Com isto, se afirma que é um acordo administrativo (e não um ato unilateral da Administração), com vantagens e encargos recíprocos, no qual se fixam as condições de prestação do serviço, levando-se em consideração o interesse coletivo na sua obtenção e as condições pessoais de quem se propõe a executá-lo por delegação do poder concedente. Sendo um contrato administrativo, como é, fica sujeito a todas as imposições da Administração necessárias à formalização do ajuste, dentre as quais a autorização governamental, a regulamentação e a licitação.⁷

Luiz Antonio Rolim afirma que concessão é uma das primeiras modalidades de transferência da execução de serviços públicos a particulares. Por ela o Poder Público (concedente), ao invés de executar diretamente, por seus próprios meios e pessoal, determinado serviço ou obra, transfere sua execução a terceiros (concessionários) que, mediante ajuste especial, se comprometem a executá-lo em seu nome próprio e por sua conta e risco.⁸

Na lição de Diógenes Gasparini, concessão é o ato administrativo, discricionário ou vinculado, mediante o qual a Administração Pública outorga aos administrados um status, uma honraria ou, ainda, facultá-lhes o exercício de uma atividade material.⁹

Assim, o instituto da concessão estatal pode ocorrer mediante, *v.g.*, a concessão da cidadania brasileira, na modalidade "status", através da concessão de uma comenda, na modalidade "honraria", e, ainda, por meio de concessão de lavra, esta última, como um exercício de atividade material.

Ressalte-se, ainda, que o termo "concessão" também é usado como indicador de ato jurídico de natureza contratual, como ocorre, por exemplo, na concessão de uso de bem público.

Com efeito, de acordo com o disposto no art. 2º da Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (Lei de Concessões), concessão e poder concedente são considerados o seguinte:

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

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

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

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

Conforme estatui o art. 2º, o contrato de concessão será celebrado por prazo determinado. Tal espaço de tempo há de ser expressamente indicado no edital, conforme preceitua o art. 18, I, do mesmo diploma legal.

No que diz respeito à prorrogação do contrato, determina a citada legislação que conste no referido documento, enquanto cláusula especial, as condições para a prorrogação, que poderá ser menor, igual ou inclusive maior do que o prazo inicialmente avençado entre as partes.

É fato incontroverso que o concessionário executa e explora o serviço público que lhe foi repassado em seu nome e por sua conta e risco, nos moldes do inciso II do art. 2º da Lei 8.987/95. Em razão disso, cumpre ao concessionário responder pelos danos que vier a causar a terceiro ou ao próprio Poder Público concedente. Com efeito, a responsabilidade do concessionário pelos danos causados a *outrem*, decorrentes dos serviços públicos que executa e explora é objetiva, tudo com esteio no art. 37, § 6º, da Carta de Direitos brasileira.

Cumpre falar, ainda, que a Lei 8.987/95, em seu art. 26, trata da subconcessão. Logo, faz-se necessário verificar o que vem a ser tal instituto. Nesse sentido, dispõe o art. 26 da Lei das Concessões:

Art. 26. É admitida a subconcessão, nos termos previstos no contrato de concessão, desde que expressamente autorizada pelo poder concedente.

§ 1º. A outorga de subconcessão será sempre precedida de concorrência.

§ 2º. O subconcessionário se sub-rogará todos os direitos e obrigações da subconcedente dentro dos limites da subconcessão.

Desse modo, a subconcessão vem a ser um contrato celebrado entre o titular da concessão de serviço público e um terceiro escolhido mediante licitação, com o objetivo de transferir parte dos direitos e obrigações que detém nessa espécie de contrato administrativo. Aquele que é titular da concessão e elege o terceiro é denominado subconcedente, já a segunda parte do referido contrato é denominada subconcessionário.

Desta forma, para que seja possível a subconcessão, faz-se necessário sua previsão e regulamentação no contrato, bem como o dever de ser precedida de autorização do Poder Público e realização mediante concorrência.

Na verdade, aponta a doutrina, na pessoa de Diógenes Gasparini, não ser a subconcessão uma nova concessão, não obstante a lei determine a sub-rogação do subconcessionário a todos os direitos e obrigações do subconcedente. Para o referido autor, "é, isto sim, o ajuste, calcado no edital e na proposta vencedora, celebrado entre o subconcedente e o subconcessionário".¹⁰

A seguir, passa-se à análise do instituto da permissão. Vale ressaltar, que as constituições passadas só falavam em concessão, posto que silenciavam a respeito da permissão. A Constituição Federal brasileira de 1988 trouxe ambos os institutos do Direito Administrativo, colocando-lhes lado a lado.

Torna-se imperioso lembrar, que além dos serviços concedidos, há, ainda, os serviços permitidos e os serviços autorizados, todos fazendo parte da modalidade de serviços públicos delegados ao particular, diferenciando-se, uns dos outros, apenas com formas e garantias distintas. Nesse sentido, a concessão é forma de delegação mediante contrato; entendendo a doutrina que a permissão e a autorização são constituídas de delegação por ato unilateral da Administração; ou seja, a concessão garante à Administração uma maior formalidade e estabilidade para o serviço; por outro lado, a permissão e a autorização constituem-se numa forma mais simples e precária na execução do serviço.

Os serviços permitidos são aqueles em que a Administração Pública, mediante ato unilateral, ou seja, através de termo de permissão, confere a execução a entes particulares que possuam capacidade para desempenhar os serviços necessários, estabelecendo os requisitos para a sua prestação pelo particular.

Alerta Hely Lopes Meirelles que "a permissão é, em princípio, discricionária e precária, mas admite condições e prazos para exploração do serviço, a fim de garantir rentabilidade e assegurar a recuperação do investimento do permissionário visando a atrair a iniciativa privada".¹¹

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello,

permissão de serviço público é ato unilateral e precário, *intuitu personae*, através do qual o Poder Público transfere a alguém o

desempenho de um serviço de sua alçada, proporcionando, à moda do que faz na concessão, a possibilidade de cobrança de tarifas dos usuários.¹²

A outorga da permissão se faz por licitação, nos moldes do art. 175 da Constituição Federal, podendo ser de forma gratuita ou onerosa, isto é, pode-se exigir do permissionário o pagamento como forma de contraprestação.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho, ao comentar o citado artigo, assinala que

posta de lado a prolixidade de certos administrativistas, a diferença essencial entre concessão ou permissão está em que esta é unilateral e precária, podendo ser extinta a qualquer momento pelo Poder Público, enquanto aquela é contrato administrativo bilateral, portanto com prazo certo.¹³

O instituto da permissão encontra-se previsto no parágrafo único do art. 40 da Lei 8.987/95. Com efeito, o Estado utiliza-se da permissão justamente quando não possui interesse em constituir o particular em direitos contra a sua pessoa, mas somente em face de terceiros.

Inegável, portanto, que são atributos da permissão a unilateralidade e a discricionariedade. É unilateral, pois deriva somente de ato por parte da Administração; discricionário, uma vez que é permitido ao poder público traçar os limites que determinam o conteúdo do ato, tudo mediante a avaliação dos elementos que constituem critérios administrativos.

Cumprе salientar que a doutrina mais conservadora acrescenta um terceiro atributo relacionado à permissão, a saber, a precariedade. Com efeito, serviço precário é aquele que não se mostra em caráter efetivo, ou permanente, podendo ser revogável pela Administração Pública quando esta desejar. Celso Antônio Bandeira de Mello expressamente declara que

dita precariedade significa, afinal, que a Administração dispõe de poderes para, flexivelmente, estabelecer alterações ou encerrá-la, a qualquer tempo, desde que fundadas razões de interesse público o aconselhem, sem obrigação de indenizar o permissionário.¹⁴

Em face disto, utiliza-se o Poder Público da permissão geralmente quando há possibilidade de revogação unilateral a qualquer tempo, em razão da sua transitoriedade, bem como quando não é cabível qualquer forma de indenização, pelo que deixa de trazer ao ente público conseqüências econômicas gravosas.

No entanto, apesar de a maioria da doutrina ver no instituto da permissão um ato unilateral do Poder Público, há quem defenda ser o instituto desprovido de precariedade, ou seja, a Constituição Federal, em seu art. 175, parágrafo único, ao tratar da prestação dos serviços públicos mediante concessão ou permissão, impõe à lei dispor sobre o caráter especial de seu contrato.

Veja-se o disposto no referido artigo, *in verbis*:

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

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;

II - os direitos dos usuários;

III - política tarifária;

IV - a obrigação de manter serviço adequado.

Desta forma, se a lei deverá dispor sobre o contrato pelo qual o concessionário e o permissionário efetivarão seu vínculo para com a Administração Pública, está assim afastada a falsa idéia de que a permissão de serviço público não é mais um ato unilateral do serviço público, mas é de se concluir que, tanto a concessão como a permissão, são formalizadas via contrato, uma vez que é este um instrumento que concede estabilidade ao negócio jurídico celebrado entre as partes.

Para corroborar o entendimento ora manifestado, cumpre verificar o art. 1º da Lei n. 8.987/95 que reza que as concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do art. 175 da Constituição Federal, bem como pela citada lei, e, ainda, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.

Por fim, é forçoso reconhecer que o instituto da permissão já não pode mais ser caracterizado como ato administrativo, pelo que com o advento da Constituição Federal de 1988 e com a chegada da Lei n. 8.987/95, que regulamenta o citado artigo, a permissão ganhou *status* de contrato administrativo segundo o qual o Poder Público transfere a um particular a execução de certo serviço público em conformidade com as condições estabelecidas em normas de direito público.

Por derradeiro, cumpre assinalar o que vem a ser autorização de serviço público. Quanto à autorização, esta é também forma de transferência de

execução de serviço público a particulares, mediante ato administrativo discricionário e precário.

Nesse contexto, através da autorização se transfere ao particular, serviços de execução fácil, vale dizer, serviços que não demandam grandes montas, de regra sem remuneração por tarifas, como por exemplo, a autorização para conservação de praças, jardins ou canteiros de avenidas, podendo a Administração Pública, em contrapartida, autorizar a afixação de placa como o nome da empresa.

Assevera Lúcia Valle Figueiredo que "a autorização, sim, é ato administrativo, unilateral e precário, que se presta para serviços públicos emergenciais, não constantes".¹⁵

Atente-se que a autorização se manifesta mediante ato administrativo, e não na forma de contrato, de conteúdo parcialmente discricionário, unilateral e precário, tendo em vista que pode ser revogado, quando necessário, de acordo com o interesse do Poder Público.

A doutrina aponta, ainda, como exemplo de autorização o caso de empresas de turismo que, durante greves, prestam serviços de transporte à população, bem como em relação a qualquer acontecimento relevante, sem natureza constante, que seja prestado por particular, cuja necessidade seja absolutamente aleatória ou passageira.

No que tange à remuneração dos serviços autorizados, cabe à Administração Pública determinar, mediante tarifa, o *quantum* a ser pago, dentro das possibilidades de medida para oferecimento aos usuários. O serviço, por sua vez, deverá ser executado de forma pessoal e intransferível a terceiros, podendo o Poder Público, em razão de ser uma delegação discricionária, valer-se de qualquer tipo de seleção para a escolha do melhor autorizatário, desde que o faça de forma vinculada aos termos do edital de convocação.

A contratação de serviços autorizados com o usuário é sempre uma relação de Direito Privado, vale dizer, sem qualquer participação ou responsabilidade por parte do Poder Público. Diante disso, na ocorrência de qualquer irregularidade, há de comunicar a Administração Pública autorizante para que, tendo conhecimento da falta cometida pelo autorizatário, possa, caso assim deseje, aplicar a sanção cabível, podendo, inclusive, efetuar a cassação da autorização.

Aponta a doutrina, na pessoa de José dos Santos Carvalho Filho, que não há que se falar em serviços públicos autorizados. Como argumento, remete o citado autor à leitura do art. 175 da Constituição Federal, alegando que o legislador pátrio, ao referir-se à prestação indireta de serviços públicos, só fez menção aos institutos da concessão e da permissão, pelo que o ato de autorização não pode consentir o desempenho de serviços públicos.

Assim, a atividade a ser desenvolvida na forma de autorização é de interesse exclusivo ou predominante de seu titular, vale dizer, há interesse meramente privado, independentemente do fato de trazer a um determinado grupo de pessoas algum tipo de comodidade.

Celso Antônio Bandeira de Mello, ao tratar do tema, explica que a resposta se encontra no art. 175 da Carta Fundamental brasileira, uma vez que é no mencionado artigo, que o legislador constitucional tratou da prestação de serviços públicos por sujeitos titulados pelo Estado. Por sua vez, a expressão autorização, mencionada pelo legislador constitucional no art. 21, incisos XI e XII, possui dois fins: inicialmente, uma delas que corresponde à hipótese em que há prestação de serviço de telecomunicação, como, por exemplo, o serviço de radioamador ou mesmo de interligação de empresas por cabos de fibras óticas, que não se configuram propriamente em serviço público, mas em uma forma de serviço de interesse privado; e, em um segundo momento, a de abranger casos em que efetivamente há serviço público, mas trata-se de uma situação onde o Poder Público, em razão do caráter de emergência da situação, o faz mediante o instituto da autorização até a adoção dos procedimentos da concessão ou da permissão, sendo o caso, *v.g.*, do art. 223 da Constituição Federal, que trata da competência do Poder Executivo de outorga e renovação, mediante concessão, permissão e autorização, para o serviço de radiofusão sonora e de sons e imagens.

4 CONCESSÃO E PERMISSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE TERRESTRE COLETIVO URBANO

Bastante já se falou acerca das atividades materiais que o Estado assume como próprias a fim de satisfazer as necessidades do corpo social. São os serviços públicos efetivados pela Administração Pública tendo em vista que reputados como fundamentais para a existência e convivência humana em sociedade.

Falou-se, ainda, que muitas vezes o Estado presta tais serviços de forma direta, noutros casos, o faz mediante delegação a particulares. Em relação à delegação, pode esta ser efetivada mediante concessão ou permissão do serviço público.

Nos termos do art. 175 da Constituição Federal brasileira, 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.

A Constituição Federal brasileira manteve para si a tarefa de definir quais são os serviços públicos. Nesse sentido, determina que a União, os Estados e os Municípios prestarão serviços públicos em conformidade com as competências por ela estabelecidas. Compete à União a execução de forma direta ou mediante autorização, concessão ou permissão das atividades previstas no art. 21, inciso XII, alíneas *a*, *b*, *c*, *d*, *e*, e, por último, alínea *f*. Aos

Estados, estatui em seu art. 25, § 2º, ser cabível a exploração de forma direta, ou mediante concessão, dos serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para sua regulamentação. E, por derradeiro, estabelece ser competência dos Municípios a organização e a prestação de serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo.

Veja-se que aos Estados e aos Municípios é dada a possibilidade de criação, ou definição por lei, de serviços públicos, desde que o serviço instituído esteja dentro das competências da pessoa jurídica instituidora, bem como sejam respeitados os limites do art. 173 da Carta Magna, vale dizer, os limites de intervenção do Estado no domínio econômico.

Desta forma, o serviço público essencial de transporte terrestre coletivo dentro dos grandes centros urbanos é prestado mediante concessão ou permissão, de acordo com o art. 30, inciso V, da Constituição Federal Brasileira, que estatui o seguinte:

Art. 30. Compete aos Municípios:

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

Verifica-se, pois, que cabe ao Município, enquanto gestor dos interesses coletivos da sociedade local das cidades, a delegação, mediante concessão ou permissão, do serviço de transporte urbano.

Dentre os serviços públicos municipais encontram-se os de transporte de passageiros por meio de ônibus ou táxi, que podem se realizar, inclusive, no interior do próprio território municipal, os funerários e os do cemitério.

Como se sabe, a Administração Pública, sempre que almeja transferir a execução de certa atividade ou mesmo de serviço público que lhe foi outorgado pelo ordenamento jurídico, utiliza-se de pessoas jurídicas criadas, de acordo com o Direito Privado, pelos particulares ou pelo próprio Poder Público, isto é, as primeiras são as permissionárias ou concessionárias de serviço público; e as segundas são as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Nesse sentido, regulamenta o disposto no art. 175 da Constituição Federal Brasileira, no que diz respeito aos institutos da concessão e da permissão do serviço público, a Lei n. 8.987/95, que dispõe em seu art. 1º o seguinte:

Art. 1º. As concessões de serviços públicos e de obras públicas e as permissões de serviços públicos reger-se-ão pelos termos do artigo 175 da Constituição Federal, por esta Lei, pelas normas legais pertinentes e pelas cláusulas dos indispensáveis contratos.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a revisão e as adaptações necessárias de sua legislação às prescrições desta Lei, buscando atender às peculiaridades das diversas modalidades dos seus serviços.

O serviço de transporte terrestre coletivo no Município de Fortaleza, Estado do Ceará, rege-se pelo instituto de permissão, de acordo com o art. 3º, da Lei n. 7.163, de 30 de junho de 1992, que assim dispõe:

Art. 3º. A operação de serviço público de transporte coletivo será feita diretamente pelo Município, ou por delegação, a empresas particulares ou públicas, sob o regime de permissão.

Já no Município de Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, o serviço de transporte coletivo encontra-se regulamentado pelo segundo termo de acordo para o ajustamento de procedimento temporário na execução dos contratos de subconcessão de prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros por ônibus, celebrado entre a empresa de transportes e trânsito de Belo Horizonte S/A - BHTRANS, e subconcessionárias dos serviços, mediante procedimento licitatório identificado no edital de concorrência pública n. 003/97.

Por sua vez, no Município de Blumenau, Estado de Santa Catarina, referido serviço público é operado mediante permissão, nos moldes do anexo II da Lei n. 4.120, de 23 de dezembro de 1992.

Como se vê, pode o serviço de transporte coletivo ser executado mediante permissão ou concessão. Compete à Administração Pública, quando da celebração do negócio jurídico com o particular, estabelecer se efetivará a delegação do serviço público mediante concessão ou permissão com o fito de proceder ao atendimento das demandas da coletividade ou do próprio Estado, conforme decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, *in verbis*:

TRANSPORTE COLETIVO REMUNERADO -
COMPETÊNCIA MUNICIPAL PARA ORGANIZÁ-LO E
IMPOR SANÇÕES AOS INFRATORES - INTELIGÊNCIA
DO ARTIGO 30, INCISO V, DA "LEI MAIOR" - "PERUEIROS"
- De conformidade com o disposto no art. 30, inciso V, da Lei
Magna, aos Municípios cabe disciplinar o serviço de transporte
coletivo remunerado. Logo, não há de se ter por inconstitucional
a Lei Municipal que, ao organizar o transporte coletivo, prevê a
penalidade a ser imposta aos que a descumprirem, sob pena de se
condenar a Lei à condição de simples letra morta, sem nenhum
impacto nas relações a que visa regulamentar.¹⁶

Nos moldes do art. 30, inciso V, da Constituição Federal, o transporte coletivo ganha o *status* de serviço público essencial, vale dizer, indispensável para a sobrevivência do corpo social. Nesse sentido, é a decisão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, *in verbis*:

MANDADO DE SEGURANÇA - Transporte coletivo. Serviço público. Concessão ou permissão. Clandestinidade. Apreensão do veículo. Multa. Afigura-se inadmissível a realização do transporte coletivo clandestino de passageiros, uma vez que o Município dispõe de competência para "organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial" (CF, art. 30, V), incumbindo-lhe a aplicação de sanções administrativas, consoante permissivo do art. 24 do Código de Trânsito Brasileiro.¹⁷

No mesmo sentido é a decisão do Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

MANDADO DE SEGURANÇA. Recurso ordinário. Transporte coletivo. Serviço público de interesse local. Competência dos Municípios. Constituição Federal, art. 30, V. - A Carta Constitucional reserva aos municípios a competência para organizar e prestar diretamente, ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial. Sendo assim, os problemas relacionados à circulação dos coletivos, às áreas para estacionamento, aos pontos de parada, aos horários, à concessão e ao itinerário das linhas, ficam compreendidos entre as atribuições das autoridades municipais, sem que importe invasão da competência estadual ou federal.¹⁸

Por último, a atividade de transporte de passageiros implica na obrigação de transportar pessoas, da empresa concessionária e permissionária de serviço público, mediante remuneração, de um lugar para outro, tudo de acordo com o art. 730 do Código Civil pátrio.

Ademais, estabelece o art. 736 do mesmo diploma legal que não se subordina às normas do contrato de transporte o feito gratuitamente, por amizade ou cortesia, pelo que não se considera gratuito o serviço de transporte quando, embora feito sem remuneração, aufere ao transportador vantagens indiretas.

5 CONCLUSÃO

Sabe-se que o ser humano participa de duas dimensões, vale dizer, é um ser individual e, por outro lado, é também um ser social. Para que possa

sobreviver em sociedade organiza-se, visando atender às suas necessidades essenciais, uma vez que só aos loucos ou insanos é concedida a possibilidade de viver fora do seio social.

Para tanto, cria o Estado, vale dizer, uma sociedade politicamente organizada, que tem como fito efetivar as necessidades primordiais dos membros da sociedade, o que faz mediante a prestação dos chamados serviços públicos, ou seja, é a prestação que a Administração Pública efetua, seja na forma direta ou indireta, com o objetivo de satisfazer interesses gerais da coletividade.

Enquanto gestor da prestação de serviço público, nos moldes do art. 175, parágrafo único, e 37, § 3º, da Constituição Federal, compete ao Poder Público, por si só ou através de terceiros, de acordo com a lei, a execução de tais serviços, tudo com o desiderato de satisfazer às necessidades essenciais da coletividade ou simples conveniências do Estado.

Os serviços públicos propriamente ditos são aqueles prestados diretamente pela própria Administração Pública à comunidade; já os serviços de utilidade pública são os que o Poder Público presta-os diretamente ou concorda que sejam prestados por terceiros, nas condições regulamentadas e sob seu controle, mas devendo os prestadores, arcar com quaisquer riscos resultantes de tais atividades, exigindo, portanto, remuneração dos usuários.

Eis que tal delegação se faz mediante concessão, permissão e autorização do serviço público. Nesse sentido, a concessão se realiza mediante contrato, garantindo à Administração Pública maior estabilidade e formalidade para o serviço. Por sua vez, a permissão também é precedida por contrato, uma vez que com a chegada da Constituição Federal de 1988 e com o advento da Lei 8.987/95, que regulamenta o citado artigo, a permissão ganhou *status* de contrato administrativo segundo o qual o Poder Público transfere a um particular a execução de certo serviço público em conformidade com as condições estabelecidas em normas de direito público. E por derradeiro, a autorização, que se consubstancia em ato administrativo unilateral e precário, que se presta para serviços públicos em caráter de emergência e de forma não constante.

No que tange à prestação de serviço de transporte terrestre coletivo dentro dos grandes centros urbanos, resta sufragado pelo legislador constituinte a competência dos Municípios para a organização e a prestação de tais serviços, sob o regime de concessão ou permissão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*. Tradução Alfredo Bosi e Ivone Castilho Benedetti. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (coord.) *Direito administrativo na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

_____. *Curso de direito administrativo*. 14. ed. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2002.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 05 de outubro de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1988-1989, v. 3.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1997.

CAETANO, Marcello. *Manual de direito administrativo*. Lisboa: Coimbra Editora, 1965

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 13. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CRETILLA JÚNIOR, José. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. 2. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1999.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004.

FRIEDE, Reis. *Curso de direito administrativo*. 2. ed., rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1996.

GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 8. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

- MORAES, Germana de Oliveira. *Controle jurisdicional da administração pública*. São Paulo: Dialética, 1999.
- MUKAI, Toshio. *Estudos e pareceres de direito administrativo*. São Paulo: Atlas, 1997.
- PONTES, Valmir. *Programa de direito administrativo*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Sugestões Literárias S/A, 1975.
- PONTES FILHO, Valmir. *Curso fundamental de direito constitucional*. São Paulo: Dialética, 2001.
- ROLIM, Luiz Antonio. *A Administração direta, as concessionárias e permissionárias em juízo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- SAAD, Eduardo Gabriel. *Comentários ao código de defesa do consumidor: Lei n. 8.078, de 11.9.90*. São Paulo: LTr, 1991.
- SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1978.
- SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito administrativo das concessões*. 5. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- WALD, Arnoldo; DE MORAES, Luiza Rangel; WALD, Alexandre de M. *O direito de parceria e a lei de concessões: (análise das leis n. 8.987/95 e 9.074/95 e legislação subsequente)*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004.

¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 600.

² SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 380.

³ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 358.

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 277

⁵ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, *op. cit.*, p. 631.

⁶ CAETANO, Marcello. *Manual de direito administrativo*. Lisboa: Coimbra Editora, 1965, p. 559.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 358.

⁸ ROLIM, Luiz Antonio. *A Administração direta, as concessionárias e permissionárias em juízo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 223.

⁹ GASPARINI, Diógenes. *Direito administrativo*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 85.

¹⁰ GASPARINI, Diógenes, *op. cit.*, p. 301.

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes, *op. cit.*, p. 373.

¹² BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, *op. cit.*, p. 680.

¹³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. 2. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 185.

¹⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio, *op. cit.*, p. 682.

¹⁵ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 7. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 112.

¹⁶ Apelação cível n. 000.238.390-9/00/TJMG. 4ª Câmara Cível. Rel. Des. Hyparco Immesi. J. 28.11.2002.

¹⁷ Mandado de segurança n. 000.237.186-2/00/TJMG. 4ª Câmara.Cível. Rel. Des. Célio César Paduani. J. 14.11.2002.

¹⁸ STJ, ROMS n. 575/RJ. Rel. Min. Helio Mosimann. 2ª Turma. Publ. 24.6.1992, RSTJ, v. 42, p. 114. DJU I, 17.8.1992, p. 12493.

CONCESSION AND PERMISSION OF PUBLIC SERVICES OF URBAN ROAD TRANSPORTATION

ABSTRACT

This paper aims to assess the public services of urban road transportation, especially as regards the legal frame related to the offering of such services, which may be rendered through concession, permission or authorization from the State. In the article, the author will examine the general notions on the aforementioned legal possibilities, including their ruling in the 1988 Federal Constitution.

KEYWORDS: State. Public service. Concession. Permission. Authorization. Public urban road transportation.

CONCESSION ET AUTORISATION DU SERVICE PUBLIC DE TRANSPORT COLLECTIF URBAIN

RÉSUMÉ

Il s'agit d'un article qui analyse le service public de transport terrestre collectif urbain, notamment en ce qui concerne: la forme de prestation, c'est à dire, par les voies de la concession, de la permission ou de l'autorisation pour l'État. Ce sont vérifiés leurs concepts et leurs notions générales, ainsi que sa prévision dans la Constitution fédérale de 1988.

MOTS-CLÉS: État. Service public. Concession. Permission. Autorisation. Transport terrestre collectif urbain.