

ANDRESSA NASCIMENTO RAMALHO

**DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS: a fiscalização das
empresas executoras da atividade pública**

CURSO DE DIREITO – UniEVANGÉLICA

2019

ANDRESSA NASCIMENTO RAMALHO

**DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS: a fiscalização das
empresas executoras da atividade pública**

Monografia apresentada ao Núcleo de Trabalho Científico do curso de Direito da UniEvangélica, como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação do professor Me. Alessandro Gonçalves da Paixão.

ANDRESSA NASCIMENTO RAMALHO

**DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS: a fiscalização das
empresas executoras da atividade pública**

Anápolis, _____ de _____ de 2019.

BANCA EXAMINADORA

RESUMO

A ideia deste trabalho monográfico é aprofundar os estudos concernentes a Fiscalização pelo Estado das concessionárias e permissionárias que prestam Serviços Públicos. Inicialmente, no primeiro capítulo serão abordadas as diversas conceituações de serviços públicos, bem como as modalidades de prestação realizada diretamente pelo ente federativo ou em algumas hipóteses indiretamente por Concessionárias ou Permissionárias. Assim, no segundo capítulo, serão explicitadas as formas de atuação das concessionárias e permissionárias, que podem exercer atividade estatal desde que concedida a atuação mediante licitação, observando-se as especificidades do procedimento dispostas em lei. Por fim, no terceiro capítulo, será examinada a Fiscalização desempenhada pelo Estado dos Serviços Públicos desenvolvidos pelas concessionárias e permissionárias, frisando que, as empresas contratadas para executar atividades estatais, continuam a ser fiscalizadas pelo Estado, vez que o ente concedente não perde a titularidade e a responsabilidade da tarefa, apenas cede sua efetivação, podendo o contratado incorrer nas sanções previstas em lei sendo sempre resguardada a prévia defesa.

Palavras-chave: Serviços públicos. Concessionárias. Permissionárias. Fiscalização.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO I – Dos serviços públicos	03
1.1 Conceituação do serviço público	03
1.1.1 Diferenciação entre a intervenção no domínio econômico e o serviço público	04
1.1.2 A escola de serviço público	04
1.1.3 Sentido amplo	06
1.1.4 Sentido restrito	08
1.2 Classificação dos serviços públicos	09
1.3 Descentralização dos serviços públicos	12
1.3.1 Centralização e concentração	12
1.3.2 Descentralização e desconcentração	13
1.3.3 Delegação e outorga de serviços públicos	13
CAPÍTULO II – Das concessionárias e permissionárias	15
2.1 Definição e fundamentação legal aplicável às concessionárias e às permissionárias	15
2.1.1 Da concessão comum de serviços públicos	16
2.1.2 Da concessão de serviço público precedida da execução de obra pública.....	17
2.1.3 Da concessão de serviços públicos patrocinada	18
2.1.4 Da concessão de serviços públicos administrativa	18
2.1.5 Da permissão de serviços públicos	19
2.2 Modo de atuação das concessionárias e das permissionárias	19
2.2.1 Do ato do poder concedente e da licitação	19
2.2.2 Do contrato de concessão.....	20
2.2.3 Do modo de atuação das parcerias público-privadas.....	21
2.2.4 Do modo de atuação das permissionárias de serviço público.....	22

CAPÍTULO III – Da fiscalização do Estado	25
3.1 Fundamentação legal utilizada na fiscalização	25
3.1.1 Órgãos e entidades atuantes na fiscalização	27
3.2 Ferramentas utilizadas para a fiscalização.....	29
3.2.1 Processo de intervenção do Estado	33
3.2.2 Comissão parlamentar de inquérito (CPI)	34
CONCLUSÃO	38
REFERÊNCIAS.....	40

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como finalidade o estudo das funcionalidades da fiscalização que o Estado exerce sob às concessionárias e permissionárias executoras de atividades públicas, bem como as ferramentas utilizadas, as legislações aplicáveis e os órgãos responsáveis pelo desempenho da atividade fiscalizatória.

Primordialmente, para a adequada compreensão da atuação dos órgãos e entidades competentes na atividade fiscalizatória, necessário o entendimento dos serviços públicos, posto que, é em razão desses o controle estatal em comento. Dessa forma, inicialmente, neste trabalho monográfico, debate-se quanto a cognição de forma satisfativa dos serviços públicos em todas as suas acepções.

Os serviços públicos possuem previsão constitucional, na qual ficou estabelecida sua execução de forma direta pelo próprio ente estatal detentor da atividade pública a ser prestada ou de maneira indireta por intermédio das concessionárias e permissionárias.

Ademais, foram trazidas diversas conceituações do termo, além de diversas subdivisões trazidas pela doutrina. E Dentre essas, pode-se mencionar as divisões nominadas como *uti singuli* e *uti universi*, nos quais somente os serviços que se enquadram na primeira tipificação podem ser delegados pela Administração pública às concessionárias e permissionárias.

Após a apreensão adequada do que se entende por serviço público, restou necessário o estudo das concessionárias e permissionárias, vez que quando

se fala em pessoas executoras de serviços públicos, são essas as trazidas pela Constituição Federal como as qualificadas para executar de maneira indireta os mencionados serviços, dessa forma, serão elas fiscalizadas pelo Poder Público quando desempenhando os serviços públicos.

Assim, posteriormente tratou-se das concessionárias e permissionárias de serviços públicos como sendo as empresas atuantes na qualidade de delegadas de serviço público, atuando perante a população como prestadora do serviço de titularidade pública, por sua conta e risco, sendo o ente público somente responsabilizado de maneira subsidiária e em determinadas situações.

Por fim, foi abordado especificamente acerca da fiscalização do Estado sob as delegadas de serviço público. Foram discutidas as disposições legais utilizadas pelo Poder Público para o desempenho de sua atividade fiscalizatória, as ferramentas que o ente ou órgão competente detém para a adequada verificação da atuação do ente privado como concessionária ou permissionária da atividade pública, bem como quem são esses órgãos ou entes competentes.

Em regra, no Brasil, a atividade fiscalizatória pode ser desempenhada por meio de órgãos e entidades criados para tal fim, como são as agências reguladoras, que desenvolvem a atividade fiscalizatória de serviços como a distribuição de energia elétrica, a utilização das águas subterrâneas e os serviços de telecomunicação.

A maior parte do conteúdo estudado foi retirado de leis nacionais e livros doutrinários específicos sobre o tema, nos quais se pôde apreender que apesar do serviço público ser exercido por uma empresa da iniciativa privada, como ocorre por exemplo no serviço de transporte público e de energia elétrica do Estado de Goiás, a titularidade da atividade permanece nas mãos do Estado, sendo de sua incumbência a fiscalização dessas atividades delegadas, se valendo do contrato entabulado entre as partes e demais ferramentas a seu alcance.

CAPÍTULO I – DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Este capítulo trata inicialmente, sobre as diversas conceituações que podem ser obtidas do termo serviço público, por intermédio de diferenciações de determinadas expressões, bem como menções a conceitos formulados por autores, permitindo a devida compreensão quanto ao que de fato seria o serviço público, levantando as principais peculiaridades e características do assunto.

Posteriormente, tratar-se-á das principais classificações feitas por grandes doutrinadores acerca do tema em estudo e por fim, aprofundar-se-á nas possibilidades de delegação de algumas modalidades de serviços públicos.

1.1 Conceituação do Serviço Público

Para uma boa vivência em sociedade, os indivíduos necessitam de comodidades e utilidades, algumas dessas podendo ser custeadas por meio de seus próprios recursos. Por sua vez, outras dessas atividades necessárias à comunidade, pelas suas naturezas não podem ser mantidas pelos administrados, desta forma, devendo ser oferecidas pela Administração Pública com permanência, generalidade, eficiência, modicidade, cortesia, perenidade, segurança e vantagens aos cidadãos, constituindo-se em serviços públicos as comodidades e utilidades oferecidas pelo Estado com estas características (GASPARINI, 2012).

Assim, depreende-se que as atividades a serem prestadas pelo Poder Público, independentemente de serem somente úteis (serviços de utilidade pública) ou de fato necessárias (serviços públicos propriamente ditos), devem observar a princípios mínimos no momento de sua prestação, ante a hipossuficiência dos

administrados em detrimento do Estado, bem como a observância dos direitos e deveres que aqueles detêm.

Os doutrinadores encontram dificuldades em compilar com precisão e definitividade quais seriam estas atividades definidas como públicas, por conta das constantes mudanças culturais, temporais, jurídicas e políticas, aduzindo neste sentido o professor Hely Lopes Meirelles (2015), que afirma que não se pode indicar em doutrina quais as atividades que constituem o serviço público, por conta de variações como as mencionadas, justificando-se assim a flutuabilidade do conceito de serviço público, bem como os diferentes critérios utilizados pelos estudiosos.

1.1.1 Diferenciação entre a intervenção no domínio econômico e o serviço público

Para uma maior delimitação e compreensão deste tópico, atingindo-se a finalidade de se chegar ao conceito de serviço público, vale, primordialmente, estabelecer a distinção entre intervenção no domínio econômico e serviço público.

O domínio público é o campo de atuação dos particulares, utilizando-se da livre-iniciativa, ressaltando-se que, aduz o art. 173 da Constituição Federal (1988) que: "Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei", atuando o Estado no domínio econômico somente como regulador e agente normativo ou excepcionalmente de maneira direta nas hipóteses retro mencionadas.

Já o serviço público é inerente ao Estado, somente atuando os particulares nos casos em que a lei permite a delegação dos serviços por meio de concessão ou permissão (MAZZA, 2018). Quanto a utilização da autorização com esta finalidade, há divergências doutrinárias, por se tratar de mero ato administrativo.

1.1.2 A Escola de Serviço Público

A primeira noção do termo surgiu na Grécia Antiga, 'conforme ensinamento de Dinorá Adelaide Musetti Grotti' (2003, p. 19-20, *apud* DI PIETRO, 2018, p. 124):

[...] o primeiro a utilizar a expressão teria sido Rousseau, no Contrato Social, com o significado de qualquer atividade estatal e abrangendo dois aspectos: “de um lado, trata-se de atividades destinadas ao serviço do público, isto é, ações através das quais se assegura aos cidadãos a satisfação de uma necessidade sentida coletivamente, sem que cada um tenha de atendê-la pessoalmente; de outro, concebe-se como uma atividade estatal que sucede ao serviço do Rei, porque se operou uma substituição na titularidade da soberania.

O serviço público foi oficialmente e juridicamente estudado, no início do século XIX, pela Escola de serviço público francesa, fundada na ideia republicana de igualdade e liberdade, sendo caracterizado por disputas que, diversas vezes, ultrapassaram o âmbito jurídico, observando-se que esses ideais republicanos advieram da Revolução Francesa, luta esta legitimamente política e social (NEGREIROS, 2014).

A escola de serviço público entendia ser o direito administrativo definido pelo conceito do serviço público (DI PIETRO, 2018), ou seja, não existiria Administração Pública senão para a realização de atividades de interesse coletivo. Demonstrando a importância do termo para a época, afirma Chevallier (2007 *apud* NEGREIROS, 2014) que o serviço público era algo sob o qual se apoiava a identidade coletiva, considerado até mesmo um ato de sacrilégio alterá-lo e ainda um risco a unidade nacional.

Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018, p. 127, grifos nosso):

[...] Leon Duguit, por exemplo, acompanhado de perto por Roger Bonnard, considerava o serviço público como atividade ou organização, em sentido amplo, abrangendo todas as funções do Estado; ele chegou ao ponto de pretender substituir a noção de soberania pela de serviço público, dizendo que o Estado é uma cooperação de serviços públicos organizados e fiscalizados pelos governantes. Para ele, em torno da noção de serviço público gravita todo o direito público. [...]

Como ensinam Vedel e Delvolvé (1984:1097), “o direito administrativo é o ‘direito dos serviços públicos’. Todas as suas regras encontram sua justificativa nesta ideia: por exemplo, as sujeições especiais que pesam sobre os funcionários e notadamente a interdição ou a limitação do direito de greve se explicam pelas necessidades do serviço público, em particular no que se refere à continuidade; as regras especiais concernentes aos bens do domínio público se explicam por sua afetação ao serviço público; o regime exorbitante do direito comum que governa os contratos

administrativos se explica pelo laço estreito que têm esses contratos com os serviços públicos; as condições para que incida a responsabilidade das pessoas públicas, condições ora mais severas ora menos severas que aquelas que regem a responsabilidade dos particulares, explicam-se pelas particularidades de funcionamento dos serviços públicos, etc. [...]

Por fim, com arrimo na inteligência de Rivero (1981, p. 193 *apud* DI PIETRO, 2018, p. 127): “na prática mais frequente do Estado liberal, no serviço público encontravam-se reunidos três elementos: um organismo administrativo, uma atividade de interesse geral e um regime jurídico derogatório do direito comum”, se podendo afirmar que os elementos mencionados deram base para todos os conceitos formulados naquele período e ainda influenciaram de certa forma, em todos os conceitos produzidos posteriormente.

1.1.3 Sentido Amplo

Como já mencionado, a conceituação de serviço público foi algo que com as mudanças temporais e de localidades sofreu muitas alterações, sendo estas tanto em relação aos elementos constitutivos, quanto ao que diz respeito a abrangência do termo. Por conta destas mudanças surgiram posicionamentos doutrinários divergentes, resultando, dentre outros, os conceitos em sentido amplo e em sentido restrito (DI PIETRO, 2018).

Originalmente, na cognição ampla de serviço público, a locução abrange toda e qualquer atividade estatal, seguindo as noções da escola de serviço público. Conforme já mencionado, passou-se a serem utilizados três elementos padrões, para alcançar-se a significação ideal do vocábulo em estudo, que são: o material (atividades ou serviços realizados com a finalidade de se atingir ao interesse público), o subjetivo (o Estado como executor do serviço a ser prestado) e o formal (fazendo uso das regras inerentes ao direito público) (DI PIETRO, 2018).

Com a utilização dos elementos mencionados acima, autores brasileiros formularam suas visões acerca do serviço público: Como o foi Mário Masagão, que define o serviço público como: “toda atividade que o Estado exerce para cumprir os seus fins” (1968, p. 252 *apud* DI PIETRO, 2018, p. 129), isto é, para ele, toda e qualquer atividade estatal é um serviço público, devendo ainda ser exercido

unicamente e diretamente pelo Estado, posto que, em momento algum cita a possibilidade de outrem realizar os fins estatais.

Sobre as palavras de Masagão, conclui José Cretella Júnior (1995) que, havendo uma atividade legitimamente particular, bastando ser exercida pela Administração Pública para a realização de seus fins, esta torna-se um serviço público.

Em seu conceito, Cretella (1995) leciona que todos os serviços exercidos indireta ou diretamente pelo Estado, visando a satisfação do *munus* público, por intermédio do direito público, configuram-se em serviços públicos. Esta interpretação doutrinária, apesar de ainda ser muito ampla, apresenta características mais restritas do que a de Masagão, visto que, demonstra a hipótese de execução do serviço público de maneira indireta pelo Estado e ressalta que se deve buscar a satisfação do interesse público, e não a realização amplamente dos fins estatais.

Hely Lopes Meirelles (2015) afirma que toda atividade prestada pela Administração ou por seus delegados, com o fim na satisfação das necessidades essenciais ou secundárias da sociedade ou conveniências estatais, subordinados as normas e controles do Estado, se definem como serviço público. Percebe-se que, diferentemente dos autores citados anteriormente, Meirelles refere-se à Administração e não ao Estado, excluindo-se assim, as atividades jurisdicionais e legislativas do que se entende ser serviço público, se opondo a compreensão inicial de que toda e qualquer atividade estatal definia-se como tal.

Semelhantemente, Odete Medauar (2018) aduz que as atividades públicas serão prestadas pelo Poder Público, com a finalidade de satisfazer as necessidades coletivas, como exemplo, a energia elétrica e a água. Do mesmo modo, enfatiza ser contrária a ideia de inclusão da totalidade das atividades estatais na definição de serviço público, constatando que se assim o fosse, somente haveria um capítulo para todo o Direito Administrativo denominado 'Serviço Público', visto que, todas as atividades da Administração lá estariam contidas.

Apesar da sapiência dos doutrinadores acima mencionados acerca dos serviços públicos, alguns doutrinadores afirmam que esta concepção vem passando

por uma crise conceitual, optando estes pelo uso da definição de serviço público em sentido restrito, por conta de peculiaridades observadas nesta subdivisão, conforme demonstrado em tópico posterior.

1.1.4 Sentido Restrito

Em suma, nesta bifurcação doutrinária são entendidos os serviços públicos como atividades da Administração Pública, excluindo-se as funções legislativas e judiciárias, bem como os atos realizados com o uso do poder de polícia estatal (DI PIETRO, 2018).

Exemplos de autores que seguem esta linha de raciocínio são: Marçal Justen Filho, Celso Antônio Bandeira de Mello e Alexandre Mazza, adotando o primeiro, o conceito de serviço público como sendo:

[...] uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa privada, destinada a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob regime de direito público. (2015, p. 723)

Indica-se por meio do conceito acima transcrito, que o serviço público não é mais tratado como a totalidade das atividades da Administração pública, mas sim serviços qualificados e determinados legalmente daquele modo e por não terem alcançado a satisfação ideal quando fornecidos pela iniciativa privada, serão prestados pelo poder público, entretanto, é cabível a delegação à particulares.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello:

Serviço público 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 lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais –, instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo (2015, p. 695).

Vale destacar na presente definição, o que o autor expõe no trecho: "prestado pelo Estado ou por quem lhe faça as vezes", trazendo a informação

expressa e clara que os serviços públicos não devem necessariamente ser executados pelo Estado, podendo este, cedê-la à Concessionárias ou Permissionárias, nesse ínterim, seguindo um regime público.

Alexandre Mazza aponta que serviço público é:

[...] toda atividade material ampliativa, definida pela lei ou pela Constituição como dever estatal, consistente no oferecimento de utilidades e comodidades ensejadoras de benefícios particularizados a cada usuário, sendo prestada pelo Estado ou por seus delegados, e submetida predominantemente aos princípios e normas de direito público (2018, p. 1090)

O professor Mazza aborda de forma completa todos os elementos formadores do serviço público (formal, material e subjetivo), porém com as peculiaridades inerentes a definição em sentido restrito do termo em estudo, que são: a presença legal, ou seja, os serviços públicos devem ser determinados pela lei como dever do Estado; benefícios particularmente direcionados a cada usuário, fazendo uma referência à classificação *uti singuli* do serviço público; prestação direta ou indireta pelo Estado das atividades; e por fim, o uso das normas públicas de maneira não mais exclusiva, mas sim predominante, visto que, hodiernamente já é possível a aplicação de normas privadas de forma subsidiária.

1.2 Classificação dos Serviços Públicos

De acordo com o autor Diógenes Gasparini (2012) os serviços públicos podem ser classificados por meio da utilização de elementos como: as entidades a quem lhes competem, usuários, obrigatoriedade do uso e execução, bem como a essencialidade.

Já para Hely Lopes Meirelles (2015), utilizando-se dos parâmetros da essencialidade, da adequação, da finalidade e dos destinatários dos serviços, se subdivide os serviços públicos em: *uti universi*, *uti singuli*, públicos, próprios, utilidade pública, impróprios, industriais e administrativos.

Pois bem, primeiramente, tratar-se-á das entidades a quem foram atribuídos os serviços públicos, que dizem respeito aos próprios Entes da

Administração Pública Direta, que são: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que regulam e controlam os serviços públicos e ainda, executam diretamente ou por intermédio das Concessionárias e Permissionárias (GASPARINI, 2012).

Da classificação supra aduzida, se buscam os entendimentos do que sejam os serviços próprios do Estado e os impróprios. Sendo os primeiros executados diretamente pelos Entes públicos, não podendo ser delegados à outrem por conta de suas naturezas essenciais à coletividade ou de suas qualificações em lei, geralmente são atividades ligadas as atribuições do Poder Público. Já os segundos, podem ser executados pelos particulares por não se constituírem como necessidades da comunidade (MEIRELLES, 2015).

Após a delimitação feita acerca do que são os serviços públicos próprios e impróprios, cabe a compreensão do que são as atividades tidas como essenciais e não essenciais. As essenciais como a própria nomenclatura aduz, são os serviços públicos que não podem deixar de ser prestados pelo poder público, classificados assim, por força de lei ou pela própria natureza da atividade. Por conta deste caráter fundamental, o serviço somente pode ser executado pelo Ente detentor, um exemplo de serviço essencial é a segurança nacional (GASPARINI, 2012).

No mesmo sentido, são percebidos os serviços públicos propriamente ditos, posto que na definição trazida por Meirelles (2015), ele menciona seu caráter essencial e necessário, afirmando que devem ser prestados diretamente pelo Estado. Nota-se que também se confundem com os serviços próprios do Estado.

Analogamente aos essenciais, os não essenciais, são definidos desta forma pela lei ou pela natureza do serviço a ser prestado, a diferença entre eles é que no caso destes serviços, podem ser executados por particulares não sendo de exclusividade do Ente detentor da atividade, exemplo de serviços não essenciais são os serviços funerários (GASPARINI, 2012).

Esses serviços não essenciais, em síntese são similares as atividades de utilidade pública pelo fato de não serem essenciais ou necessários à comunidade,

mas sim, somente interesses comuns da sociedade. Assemelham-se também aos serviços impróprios, em razão da possibilidade de descentralização ou delegação de sua execução a outrem.

Quanto aos usuários, pode ser subdividido em serviços gerais ou específicos. Sendo aquele definido desta forma, por ser dirigido a toda e qualquer pessoa da sociedade, podendo também ser chamado de serviço indivisível ou serviço *uti universi* um exemplo deste tipo de serviço é a segurança pública. Já o serviço específico, chamado também por alguns autores como serviço divisível ou serviço *uti singuli*, define-se como sendo a atividade destinada a um usuário específico, como exemplo desta modalidade tem-se a distribuição domiciliar de água e o serviço de telefonia (GASPARINI, 2012).

Existe, ainda o serviço público compreendido quanto à obrigatoriedade de utilização que se dividem em compulsórios e facultativos. No caso dos compulsórios são os serviços delimitados legalmente como tal, em que os administrados são obrigados a utilizá-los, como os são a coleta de lixo e de esgoto. Quando pagas tais atividades, são feitas por meio de taxas e mesmo ausente de pagamento por parte do usuário, não pode ser interrompido o seu fornecimento (GASPARINI, 2012).

Os serviços facultativos possibilitam aos administrados a escolha de sua utilização ou não, ou seja, não lhes é imposta a utilização do serviço, e por conta disto, somente é fornecido ao usuário se este possuir interesse, como um exemplo tem-se o transporte coletivo. As atividades que entram nesta modalidade são pagas por intermédio da tarifa ou preço e em caso de não pagamento, o seu fornecimento pode ser interrompido (GASPARINI, 2012).

Observa-se a semelhança dos serviços públicos classificados como industriais com a intervenção do Estado no domínio econômico, pois da mesma forma que este, aqueles somente devem ser fornecidos diretamente pelo Estado se presentes as excepcionalidades mencionadas no art. 173 da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, ou seja, são atividades intrínsecas aos particulares.

Em contrapartida, os serviços públicos administrativos são característicos da Administração Pública, pois são prestados para atender suas necessidades ou preparar as atividades que serão fornecidas ao público (MEIRELLES, 2015).

Por fim, quanto à execução dos serviços públicos, podem ser de execução direta e indireta. Os serviços de execução direta, são oferecidos diretamente pela Administração Pública, não podendo ser delegados a Concessionárias ou Permissionárias (GASPARINI, 2012).

Já os serviços de execução indireta são prestados indiretamente por terceiros, autorizados pelo Poder Concedente, após um processo licitatório para a escolha do executor da atividade, evidenciando-se que o Ente Concedente em hipótese alguma perde a titularidade da atividade (GASPARINI, 2012). Em tese todo e qualquer serviço pode ser delegado a terceiros não pertencentes à Administração Pública, com a exceção dos serviços essenciais ou indisponíveis.

1.3 Descentralização dos Serviços Públicos

Apesar da nomenclatura semelhante dos termos: descentralização, desconcentração, centralização e concentração, bem como suas definições passíveis de confusão, tratam-se de institutos do Direito Administrativo utilizados em situações diversas umas das outras.

Do mesmo modo, apesar de alguns doutrinadores utilizarem os vocábulos delegação e outorga de serviços públicos como sinônimos, estes apresentam conceituações diferentes, valendo assim, uma breve diferenciação entre os institutos mencionados.

1.3.1 Centralização e Concentração

O vocábulo centralização é utilizado quando pretende-se indicar que determinado serviço ou atividade será realizado pelos órgãos da Administração Pública Direta, causando o chamado efeito centrípeto, ou seja, as atividades permanecem centralizadas nas mãos do detentor do serviço. Aduz Alexandre Mazza (2018) que, capta-se de Centralização uma técnica utilizada por uma pessoa jurídica pertencente à Administração Pública em que, esta concentra a realização de suas competências administrativas.

A raiz da palavra concentração advém de "centro", da mesma maneira que a locução centralização, porém tecnicamente divergem, nos moldes do que

leciona José Cretella Júnior (1995, p. 94): "[...] concentração é a convergência que ocorre no interior do órgão ou de uma pessoa", ou seja, na concentração o efeito centrípeto ocorre dentro de determinado órgão, enquanto na centralização é a acumulação de funções de um Ente estatal.

1.3.2 Descentralização e Desconcentração

Expõe Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 153): “[...] o Estado tanto pode prestar por si mesmo as atividades administrativas, como pode desempenhá-las por via de outros sujeitos, caso em que se estará perante a chamada descentralização”. Ou seja, na aplicação do instituto da descentralização se observa o efeito centrífugo, em que o Ente estatal transfere determinadas funções para pessoas distintas do Estado. Um exemplo de descentralização é a criação de uma autarquia.

Diferentemente, a desconcentração é a divisão de funções dentro do próprio órgão, ou seja, não há transferência de funções à outra pessoa. Um exemplo seria a criação de ministérios pelo Estado de Goiás.

1.3.3 Delegação e outorga de serviços públicos

Nas hipóteses de titularidade de serviço exclusiva do Estado, sua prestação pode ser realizada diretamente pelo próprio ente titular da atividade ou por outrem que lhe faça as vezes (Administração indireta ou particulares), sendo esta transferência realizada por intermédio de licitação (MARINELLA, 2018), devendo haver a previsão legal destes serviços, visando atender as especificidades: social, econômica, técnica, territorial ou jurídica, com respaldo no artigo 12 da Lei 9.784/99:

Um órgão administrativo e seu titular poderão, se não houver impedimento legal, delegar parte da sua competência a outros órgãos ou titulares, ainda que estes não lhe sejam hierarquicamente subordinados, quando for conveniente, em razão de circunstâncias de índole técnica, social, econômica, jurídica ou territorial.

Em contrapartida, ante a submissão da Administração Pública ao princípio da legalidade, a outorga de serviço público é imprescindível de previsão legal, posto

que, contrariamente a delegação, a outorga de atividade pública transfere a outrem a titularidade desta, entregando a terceiro serviço que seria peculiar ao Estado (MELLO, 2015).

CAPÍTULO II – DAS CONCESSIONÁRIAS E PERMISSONÁRIAS

Após as breves considerações feitas no capítulo anterior acerca de descentralização, centralização, desconcentração, concentração, bem como de delegação e outorga, neste capítulo passaremos a analisar as Concessionárias e Permissonárias em todas as suas acepções conceituais, suas fundamentações legais e por fim, os seus modos de atuação no que tange a execução das atividades delegadas.

2.1 Definição e fundamentação legal aplicável às Concessionárias e às Permissonárias

Como visto no capítulo anterior, os serviços públicos de titularidade exclusiva do Estado podem ser executados tanto diretamente e de forma centralizada pelo próprio ente titular da atividade, quanto por particular ou entidade da Administração Indireta, valendo-se da descentralização por intermédio do instituto da delegação de serviços (MARINELA, 2018).

Servindo-se da delegação de serviços públicos, é possibilitado ao poder concedente a transmissão da execução de determinadas atividades à iniciativa privada com a utilização dos institutos da permissão, concessão e autorização (MARINELA, 2018), conforme o que preceitua o art. 175 da Constituição Federal de 1988: "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."

Tratada a possibilidade de atuação dos concessionários e permissionários pela Constituição da República Federativa do Brasil nos serviços públicos, em seu art. 21 a carta magna restringe a ação das delegadas:

Art. 21. Compete à União: XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

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 de Estado ou Território;
- e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;
- f) os portos marítimos, fluviais e lacustres (BRASIL, 1988, *online*).

Delimitados os serviços públicos passíveis de atuação dos particulares em auxílio a Administração Pública, visando acrescer a utilização dos recursos econômicos e a eficiência na prestação dos serviços públicos, restou pendente a conceituação dos delegados, o que coube às legislações infraconstitucionais (JUSTEN, 2018).

2.1.1 Da concessão comum de serviços públicos

O texto constitucional deixou uma lacuna quanto a conceituação do que de fato são os delegados de serviços públicos. Com o fito de sanar a mencionada omissão, a legislação infraconstitucional, com o uso da lei n. 8.987/95, conceituou a concessão de serviço público como sendo (JUSTEN, 2018):

art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se: II - [...] 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 (BRASIL, 1995, *online*).

Em suma esse conceito elucida que a concessão de serviço público é ato pelo qual os entes federados (poder concedente) podem delegar, mediante

concorrência, alguns dos serviços públicos às concessionárias, sejam elas pessoas jurídicas ou consórcios de empresas, desde que estas demonstrem capacidade para tal, assumindo a execução dos serviços por sua conta e risco e por tempo limitado. Acrescenta, ainda, o doutrinador brasileiro Hely Lopes Meirelles (2015), que a concessão é realizada por intermédio de contrato administrativo, bilateral, oneroso, comutativo e *intuitu personae*.

2.1.2 Da Concessão de serviço público precedida da execução de obra pública

A lei 8.987/95 traz ainda uma variável da concessão comum, qual seja a concessão de serviço público precedida da execução de obra pública que conceitua-se como sendo:

Art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se: III - [...] 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 (BRASIL, 1995, *online*).

A autora Odete Medauar (2018) traz como exemplo deste tipo de concessão, a manutenção, ampliação ou construção de estradas, depois mantidas por pedágios. Meirelles (2015) trouxe o exemplo dos Estados Unidos da América que utilizam este modo de concessão para as construções de pontes, viadutos e demais obras a comunidade, constituindo meio de exploração rentável ao concessionário durante o prazo da concessão e sem qualquer ônus para a Administração.

Mesmo após as conceituações de concessão comum de serviço público e de concessão de serviço público precedida de obra pública, feitas pela lei 8.987/95, ainda era pendente no âmbito doutrinário outras possíveis definições para o termo, o que ocasionou a criação de nova lei, recebendo o número 11.079/04, tendo disposto em seu art. 2º mais duas novas categorias de concessão de serviço público, que são as modalidades patrocinada e administrativa (JUSTEN, 2018).

2.1.3 Da Concessão de serviços públicos patrocinada

Diferentemente dos contratos de concessão anteriormente tratados, a concessão de serviço público patrocinada é tratada pela lei 11.079/04 como uma parceria público-privada, definida em seu art. 2º, como:

§ 1º [...] a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (BRASIL, 2004, *online*).

De acordo com o que o próprio dispositivo legal aduz, a ideia de concessão patrocinada, sumariamente, é similar à concessão comum, diferenciando-se inicialmente pela forma de remuneração do concessionário, visto que, receberá a tarifa que é normalmente cobrada do usuário, bem como a contraprestação pecuniária do ente público concedente.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018) traz outros pontos análogos a concessão comum que são: as cláusulas regulamentares, as prerrogativas públicas, responsabilidade civil por danos causados a terceiros, constatação de poderes ao parceiro público como o poder de direção, sancionatório e de controle, estando também o parceiro privado sujeito aos princípios da continuidade, mutabilidade, entre outros indicados na lei 8.987/95.

2.1.4 Da Concessão de serviços públicos administrativa

Ainda seguindo a orientação do art. 2º da lei 11.079/04, pode-se definir a concessão de serviço público administrativa como: "§ 2º [...] contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens."

A *contrario sensu* da concessão patrocinada, a concessão de serviço público administrativa possui como objeto a prestação de serviço à Administração Pública, dando a entender a lei 11.079/04 que todos os demais dispositivos da mencionada lei referem-se a ambos os gêneros de parceria público-privada (DI PIETRO, 2018).

Também é trazido na lei indicada acima, em seu artigo 2º, parágrafo 4º que não serão formalizados contratos de parcerias público-privadas em valor inferior a 10.000.000,00 (dez milhões de reais). Estipula ainda a proibição de contratos nesta modalidade em períodos inferiores a 5 (cinco) anos, bem como que tenha como finalidade única o ato de fornecer mão-de-obra, instituir equipamentos e por fim executar obra pública.

2.1.5 Da Permissão de serviços públicos

A permissão de serviço público, assim como as concessões comuns, é tida como a transferência da execução dos serviços públicos a particulares, achando-se a definição do termo na lei 8.987/95 que aduz que a permissão é:

art. 2º Para os fins do disposto nesta Lei, considera-se: IV - [...] a delegação, a título precário, mediante licitação, da prestação de serviços públicos, feita pelo poder concedente à pessoa física ou jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco (BRASIL, 1995, *online*).

Traçando-se um parâmetro básico de diferenciação entre a concessão comum e a permissão de serviço público é perceptível que ambos os institutos se valem da licitação para a transferência da execução da atividade pública e ambas são contratos administrativos, porém antagonicamente a concessão que prevê a possibilidade de atuarem como concessionárias as pessoas jurídicas ou consórcio de empresas, a permissão indica como permissionárias as pessoas jurídicas ou as pessoas físicas, sendo este silente quanto ao consórcio de empresas e aquele quanto as pessoas físicas (Lei n. 8.987/95).

Além disso, a lei 8.987/95 especifica a modalidade de licitação a ser feita quando se tratar de concessão, qual seja a concorrência, já a permissão não indica modalidade específica para o ato. Por fim, se observa que a permissão é um título precário, desempenhado pela permissionária por sua conta e risco, da mesma forma que a concessão de serviço público, com a ressalva de que a concessão possui tempo determinado, o que não ocorre com a Permissão.

2.2 Modo de atuação das concessionárias e das permissionárias:

2.2.1 Do ato do poder concedente e da licitação

O artigo 1º da Lei 8.987/95 dispõe que as concessões e permissões de

serviço público serão regidas pela própria lei, pela Constituição Federal nos moldes do artigo 175, pelo contrato entabulado entre o ente concedente e a delegada e por demais normas legais cabíveis aos institutos.

Previamente ao edital de licitação, o ente concedente possui o dever, com arrimo no artigo 5º da Lei 8.987/95, de publicar ato informando a conveniência da concessão ou da permissão, o objeto da licitação, a área e o prazo de duração da delegação a ser realizada. Após a publicação do ato mencionado, cabe ao Ente Público a publicação de edital de licitação, seguindo os artigos 14 ao 22 da lei supra referenciada.

O artigo 14 da mencionada lei demonstra a imprescindibilidade do procedimento licitatório em toda e qualquer modalidade de concessão de serviço público, seguindo as normas previstas em legislação própria e respeitados os princípios norteadores da administração pública nacional, elencados no art. 37 da Constituição Federal, dentre eles: a legalidade e a publicidade.

Ainda leciona o art. 18, da lei 8.987/95 quais os principais elementos a serem abordados no edital de licitação elaborado pelo poder concedente, sendo alguns dos itens apontados: o objeto; as metas das concessionárias; o prazo de duração da concessão; a exposição das condições à prestação ideal do serviço; as possíveis fontes de receitas alternativas, acessórias ou complementares, provenientes de projetos associados; os critérios de reajuste e revisão da tarifa a ser cobrada dos usuários.

O artigo de lei supracitado ainda adentra nas questões relativas aos critérios e a relação dos documentos necessários para a aferição da habilidade da concessionária no sentido técnico, em sua idoneidade financeira, bem como a regularidade fiscal e jurídica da pessoa jurídica ou do consórcio de empresas concessionário. Aduzindo também quanto aos bens reversíveis, que ao final da prestação do serviço deverão retornar ao patrimônio do ente concedente.

2.2.2 Do contrato de concessão

Seguindo esta linha, após a publicação do ato pela Administração Pública e do edital de licitação, inicia-se de fato com a discussão da contratação e atuação

da concessionária ou da permissionária para o desempenho de serviço público. Já tendo sido mencionados diversos itens nos procedimentos aludidos, os demais direitos e obrigações do poder concedente e das delegadas seguem as estipulações do contrato entabulado entre as partes, sendo dispostas as principais cláusulas contratuais no artigo 23 da Lei 8.987/95 que diz em suma:

Art. 23. São cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas:

[...] II - ao modo, forma e condições de prestação do serviço; [...]

V - aos direitos, garantias e obrigações do poder concedente e da concessionária, inclusive os relacionados às previsíveis necessidades de futura alteração e expansão do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação dos equipamentos e das instalações;

VI - aos direitos e deveres dos usuários para obtenção e utilização do serviço;

VII - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução do serviço, bem como a indicação dos órgãos competentes para exercê-la;

VIII - às penalidades contratuais e administrativas a que se sujeita a concessionária e sua forma de aplicação;

IX - aos casos de extinção da concessão; [...]

XII - às condições para prorrogação do contrato; [...] (BRASIL, 1995, *online*)

Em análise e comparação ao artigo de lei mencionado e ao artigo 18 da Lei 8.987/95, tem-se a similitude de muitas cláusulas abordadas tanto no edital de licitação quanto no contrato entabulado, valendo-se evidenciar nos elementos contratuais: o modo de atuação das concessionárias; a fiscalização realizada pelo poder concedente; os direitos, deveres, garantias e obrigações do usuário, do poder concedente, bem como da concessionária; as penalidades sofridas pela executora da atividade pública, bem como os casos de extinção e de prorrogação do contrato administrativo.

2.2.3 Do modo de atuação das parcerias público-privadas

No que tange as parcerias público-privadas é disposto na Lei 11.079/04 que aplica-se subsidiariamente a regra atinente ao artigo 23 da Lei 8.987/95, ou seja, após a publicação do ato do poder concedente, do edital de licitação, o contrato entabulado entre as partes segue a mesma regra prevista nesta lei, acrescentando-se somente o que aduz sumariamente o artigo 5º daquele dispositivo legal:

Art. 5º As cláusulas dos contratos de parceria público-privada atenderão ao disposto no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no que couber, devendo também prever:

I – o prazo de vigência do contrato, compatível com a amortização dos investimentos realizados, não inferior a 5 (cinco), nem superior a 35 (trinta e cinco) anos, incluindo eventual prorrogação;

II – as penalidades aplicáveis à Administração Pública e ao parceiro privado em caso de inadimplemento contratual, fixadas sempre de forma proporcional à gravidade da falta cometida, e às obrigações assumidas;

III – a repartição de riscos entre as partes, inclusive os referentes a caso fortuito, força maior, fato do príncipe e álea econômica extraordinária;

IV – as formas de remuneração e de atualização dos valores contratuais;

V – os mecanismos para a preservação da atualidade da prestação dos serviços; [...]

VII – os critérios objetivos de avaliação do desempenho do parceiro privado; [...]

IX – o compartilhamento com a Administração Pública de ganhos econômicos efetivos do parceiro privado decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado; [...] (BRASIL, 2004, *online*)

Transcritos os incisos acima, se denota que a diferenciação mais significativa quanto ao modo de atuação das parcerias público-privadas e as concessionárias é que as primeiras compartilham valores com a Administração pública, repartem os riscos com o ente titular do serviço, bem como estipulam prazo mínimo e máximo para a parceria a ser firmada, e em se tratando de concessionárias não são observadas tais cláusulas como essenciais.

2.2.4 Do modo de atuação das permissionárias de serviço público

Quanto às permissionárias de serviço público é cabível trazer a discussão doutrinária quanto a natureza contratual ou precária deste instituto, posto que imprescindível tal debate para a delimitação quanto as disposições acerca do seu modo de atuação, tendo em vista que a Lei n. 8.987/95 em seu art. 2º, inciso IV trata a permissão de serviço público como título precário. Seguindo essa linha, doutrinadores como Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Celso Antônio Bandeira de Mello e Hely Lopes Meirelles afirmam ser a permissão de serviço público ato administrativo unilateral (MAZZA, 2018).

Entretanto, diante da menção constitucional de contrato em referência a permissão de atividade pública, em seu art. 175, I, bem como do art. 40 da Lei

8.987/95 indicando a formalização da permissão por meio de contrato de adesão, surgiu o entendimento doutrinário de José dos Santos Carvalho Filho e ainda linha jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (ADI 1.491/98) afirmando tratar-se a permissão de contrato administrativo de adesão (MAZZA, 2018).

Seguindo o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal em seu ADI 1.491/98, tratando a permissão de serviço público como contrato administrativo de adesão, tendo em vista que antes de ser firmado o contrato com a permissionária, o ente concedente se utiliza do princípio da supremacia do interesse público e estipula as cláusulas contratuais independentemente de aceitação do contratado (CARVALHO, 2019).

Assim, em que pese o artigo 23 da Lei 8.987/95 indicar as mencionadas cláusulas como sendo somente referentes ao contrato de concessão, dispõe o parágrafo único do artigo 40 do mesmo dispositivo legal que a permissão de serviço público quando do contrato de adesão firmado entre a Administração Pública e a permissionária, observará o disposto nesta lei, ou seja, as cláusulas essenciais tratadas no artigo 23 são aplicáveis ao contrato de permissão, da mesma forma que ao contrato de concessão.

Por todo o exposto, é cabível exprimir com exatidão que as concessionárias e permissionárias são dispostas na Constituição da República Federativa do Brasil (1988), como meios de delegação dos serviços públicos pelos entes federados titulares das mencionadas atividades, podendo servir-se desta, desde que observadas as atividades de sua competência, ou seja, as indicadas no art. 21, inciso XII, da carta magna e ainda desde que devidamente realizado o procedimento licitatório, conforme o art. 175 desta.

As conceituações das modalidades de concessão existentes e da permissão de serviço público estão previstas na legislação infraconstitucional, nas leis 8.987/95 e 11.079/04, abordando a primeira lei, respectivamente, as conceituações da concessão de serviço público comum, da concessão de serviço público precedida da execução de obra pública e da permissão de serviço público.

A lei mencionada ainda destaca os principais elementos que o poder concedente deve observar ao elaborar o edital de licitação como: o objeto da

licitação e o prazo da concessão; e as principais cláusulas contratuais a serem dispostas no contrato de adesão formulado pelo ente concedente tais como: o modo e as condições da prestação do serviço, conforme disposições previstas no artigo 5º da Lei 8.987/95.

Já a lei 11.079/04 conceitua as parcerias público-privadas, quais sejam: a concessão de serviço público patrocinada e a concessão de serviço público administrativa. Estas modalidades de concessão diferenciam-se sumariamente da concessão comum tratada pela lei 8.987/95, quanto ao prazo mínimo e máximo para a prestação de serviço, bem como o compartilhamento de lucros com a Administração Pública.

Uma característica muito peculiar às parcerias público-privadas é a distribuição de riscos entre as partes, disposta no art. 5º, III da lei 11.079/04, posto que os institutos tratados pela lei 8.987/95 assumem a execução da atividade por sua conta e risco, não havendo que se falar em repartição de danos causados a terceiros com a Administração Pública.

Também se tem na lei 11.079/04 a utilização subsidiária da lei 8.987/95, quando compatível com a referida, valendo-se do exemplo do artigo 3º daquela lei que afirma que a concessão patrocinada e a administrativa serão regidas por ambas as leis de forma adicional e subsidiária. Esse caráter complementar também se estende ao contrato de parceria público-privada a ser formulado pela Administração Pública, posto que sendo cabível será utilizado o disposto no art. 23 da lei 8.987/95 que trata do contrato de concessão comum.

CAPÍTULO III - DA FISCALIZAÇÃO DO ESTADO

Levando-se em consideração os aspectos das concessionárias e permissionárias abordados no capítulo anterior, passamos a tratar nesse capítulo a respeito das ferramentas de fiscalização, bem como o processo de intervenção que o Estado pode valer-se, visando resguardar a adequada prestação e execução dos serviços públicos por ele concedidos àquelas delegadas.

Além das ferramentas fiscalizatórias e da intervenção estatal, serão mencionados os órgãos e entidades responsáveis por tal, a fundamentação legal aplicável a fiscalização, os entendimentos doutrinários e julgados dos Tribunais Superiores que respaldam as funcionalidades da fiscalização.

3.1 Fundamentação legal utilizada na fiscalização

A Constituição Federal brasileira de 1988 é fonte legislativa que prevê a possibilidade de participação das concessionárias e permissionárias na prestação dos serviços públicos. Traz expressamente a alternativa dos entes federados prestarem direta ou indiretamente os serviços públicos por intermédio daquelas, conforme preleciona o art. 175 do dito diploma legal: 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 (CARVALHO, 2019).

Mencionado no texto constitucional que na forma da lei, seriam estabelecidos os regramentos concernentes as concessionárias e permissionárias, restou ao poder legislativo a criação de tal lei. Após algum tempo de espera, em

1995, foi elaborada a Lei 8.987, a fim de estabelecer o regime das concessões comuns e das permissões de serviços públicos (CARVALHO, 2019).

A referida lei, dentre outras estipulações, dispõe acerca da forma que as delegadas serão fiscalizadas, assim como quem realizará a aduzida função. Logo no artigo 3º da Lei 8.987/95 são trazidos como responsáveis pela fiscalização os usuários do serviço em cooperação ao ato fiscalizatório e os entes federados, figurando como poder concedente.

Em que pese a aduzida lei não expor de modo claro a forma em que se dará a fiscalização do serviço público, o artigo 23, inciso VII versa sobre uma das principais cláusulas do contrato a ser entabulado entre poder concedente e concessionária, afirmando que no aludido contrato deverá conter cláusula específica tratando da maneira que a concessionária será fiscalizada e ainda indicar o órgão competente para exercer a referida função.

Com enfoque nos princípios constitucionais aplicáveis aos serviços públicos, como a eficiência, a regularidade e a atualidade, o inciso VII do artigo 23 expõe, ainda, que além dos mecanismos para a execução do serviço, igualmente serão inspecionados pela Administração Pública, as instalações e equipamentos das delegadas, bem como, continuamente, a prestação do serviço concedido, com arrimo no artigo 29, inciso I da Lei das Concessionárias.

O artigo 30 da Lei 8.987/95 prevê que a Administração pública, não só mediante órgão técnico ou entidade conveniada ao poder concedente, mas também por comissão integrada por representantes dos usuários, do poder concedente e da concessionária poderá valer-se de dados inerentes à gerência, assim como de documentos contábeis, recursos econômicos, técnicos e financeiros da delegada, para fins de fiscalização.

Outrossim, o inciso V do artigo 31 do mesmo dispositivo legal, aduz que é incumbência da concessionária permitir que os responsáveis pela fiscalização tenham acesso irrestrito, a qualquer tempo, aos equipamentos, às instalações referentes ao serviço, às obras e aos registros contábeis da delegada.

Em relação a concessão especial de serviços públicos, nas modalidades de concessão administrativa e patrocinada, em 30 de dezembro de 2004, foi promulgada a lei 11.079 que veio a regulamentá-las, pelo regime de parcerias público-privadas. Em suma, as parcerias público-privadas compartilham dos mesmos institutos estabelecidos na Lei 8.987/95, por conta da utilização subsidiária dessa legislação, porém no caso das concessões especiais, a Administração Pública deve oferecer contrapartida pecuniária (CARVALHO, 2019).

Além do mais, o artigo 15 da Lei das parcerias público-privadas salienta que submetido o edital de licitação ao órgão gestor e procedida a licitação, as Agência Reguladoras e os Ministérios são competentes para o acompanhamento e fiscalização dos contratos firmados juntamente com as parcerias público-privadas, observadas as suas respectivas áreas de atuação.

3.1.1 Órgãos e entidades atuantes na fiscalização

Em concordância com o reportado anteriormente, o serviço público de acordo com previsão constitucional é de competência da Administração Pública Direta, podendo ser realizado direta ou indiretamente por intermédio dos institutos da concessão e da permissão de serviços públicos, sendo estes ainda da alçada do ente público, com arrimo no art. 175 da Constituição Federal de 1988.

Na delegação dos serviços públicos os entes federados figuram como poder concedente, nos moldes do art. 2º da lei 8.987/95 que define o poder concedente como sendo a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios, observada a competência do serviço público a ser prestado, seja ele precedido ou não da execução de obra pública, objeto de concessão ou permissão. Os executores do serviço, são denominados de concessionárias ou permissionárias (CARVALHO, 2019).

Assim, sendo os serviços públicos de titularidade do poder concedente, resta a ele o poder-dever de fiscalizar a atividade concedida. Esse poder-dever não se diferencia nos casos de serviços delegados às concessionárias e permissionárias, vez que o ente público deve assegurar que a satisfação das

obrigações assumidas pela concessionária ocorra de maneira razoável e suficiente (MELLO, 2015).

A fim de dar efetividade a fiscalização dos serviços delegados, a lei 8.987/95 prevê a possibilidade da fiscalização ser realizada por órgãos técnicos ou entidades conveniadas a esses, ou ainda, periodicamente, por comissões integradas por representantes dos usuários, do poder concedente e da concessionária, nos moldes do § único do art. 30 da aludida lei.

Hodiernamente, para fins de fiscalização e regulamentação, comumente estão sendo criadas agências reguladoras. Essa finalidade, constitui-se em novidade no direito brasileiro, vez que tipicamente o órgão regulador se destina ao exercício do poder de polícia e em se tratando do exercício das funções de regular e controlar atividades objetos de concessão, permissão e de autorização de serviço público, em momento anterior, a Administração Pública Direta desempenhava o papel de poder concedente diretamente, pelo que não se falava na criação de agência reguladora para tal destinação (DI PIETRO, 2018).

Se pode mencionar a título de exemplo de alguns desses órgãos reguladores, criados pela União: a ANTT (agência nacional de transportes terrestres), a ANATEL (agência nacional de telecomunicações), a ANA (agência nacional de águas), a ANEEL (agência nacional de energia elétrica) e a ANCINE (agência nacional de cinema).

No âmbito estadual, particularmente no que se refere ao Estado de Goiás, cita-se a agência goiana de regulação, controle e fiscalização de serviços públicos (AGR), estabelecida sob a lei n. 13.569/1999, que deve atuar em todo e qualquer serviço em que o Estado de Goiás figure direta ou indiretamente, prevendo sua lei instauradora também hipóteses de serviços públicos federais e municipais, nos casos em que houver a instituição específica de convênios com o Estado.

Fernanda Marinela (2018), menciona a disposição contida na lei 11.107/05, que introduziu a possibilidade de atuar como poder concedente os consórcios públicos, desde que devidamente expresso em seu contrato a

autorização para a gestão associada de serviços públicos, bem como para licitar ou outorgar concessão, permissão ou autorização.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018), afirma que os consórcios públicos foram criados pela lei acima referenciada como mais uma forma de descentralização das atividades estatais. Sendo essas entidades criadas pelos entes federativos para a gestão associada dos serviços públicos, nos moldes do art. 241 da Constituição Federal:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (1988).

Marinela (2018) acrescentou que a previsão legal constituída pela lei 11.107/05, vem sendo alvo de crítica de doutrinadores ante o conflito de competência gerado, tendo em vista que quando formados consórcios, estes passam a ter nova personalidade jurídica, diversa dos entes constituintes, podendo até mesmo a nova pessoa jurídica ser de direito público ou privado, e pelo fato dessas novas pessoas não possuírem competência constitucionalmente prevista, não detém a titularidade dos serviços, por conseguinte não podem delegá-los.

Ademais, a lei das concessionárias traz os usuários dos serviços públicos como cooperadores no ato fiscalizatório junto ao poder concedente, justificando essa participação quando da análise dos direitos e obrigações dos indivíduos que utilizam esses serviços, vez que dentre seus deveres constam a denúncia de atos ilícitos praticados pelas prestadoras de serviços às autoridades competentes, comunicar falhas em equipamentos e na prestação de serviços e noticiar qualquer irregularidade que tenha conhecimento ao Poder Público (GASPARINI, 2012).

3.2 Ferramentas utilizadas para a fiscalização

Os serviços públicos devem ser adequadamente desempenhados por quem o executa, nos moldes do que prevê o art. 6º, § 1º da Lei 8.987/95 que explana que o serviço adequado é aquele que é exercido de maneira regular,

contínua, geral, segura, eficaz, atual, cortês no que diz respeito a prestação da atividade e módico na cobrança de tarifas.

A inobservância de qualquer dos requisitos elencados reflete na oportunidade da Administração Pública impor o integral cumprimento da atividade de maneira adequada, posteriormente ao devido processo legal, as penas cabíveis à delegada transgressora, podendo desembocar até mesmo em uma intervenção na prestação do serviço (GASPARINI, 2012).

Ocorre que antes da aplicação de qualquer medida punitiva à concessionária ou à permissionária, necessário faz-se que o poder concedente busque por intermédio de ferramentas fiscalizatórias a verificação da real situação acerca de quais mecanismos vem sendo usados para a prestação do serviço à coletividade, bem como a qualidade deste, e ainda o estado de conservação das instalações e equipamentos das delegadas, com arrimo na lei 8.987/95.

É possível mencionar essas ferramentas fiscalizatórias a partir de dois prismas, quais sejam: do ente fiscalizador e dos usuários. A grande problemática em indicar todas as ferramentas de fiscalização disponíveis é o fato de que, conforme já mencionado, a lei de concessões não traz de maneira expressa a indicação de quais são esses métodos utilizados para a fiscalização das delegadas, cabendo ao ente titular do serviço, no contrato a ser entabulado com aquelas estipular, vez que se trata de uma das cláusulas essenciais do contrato em comento, nos moldes do dispositivo legal supra referenciado.

Em situações nas quais o titular do serviço cria lei pertinente à avaliação das concessionárias e permissionárias, há uma maior facilidade para o poder fiscalizador exercer sua função. Um exemplo de ente da Administração Pública que usa deste modelo de ferramenta, é o Estado de Goiás, nos moldes do decreto n. 5.744 de 2003, com arrimo na Lei goianiense n. 14.249 de 2002, que estabelece os indicadores de desempenho no que tange a qualidade dos serviços públicos (GASPARINI, 2012).

Quanto ao setor de saneamento nacional, existe um sistema de informações acerca da prestação de serviços de água e esgotos, águas pluviais e

manejo de resíduos sólidos, denominado SNIS. Por intermédio desse sistema, são fornecidos anualmente dados pelos próprios prestadores de serviço, formando-se assim um compilado de informações e indicadores, pelos quais tanto a população quanto os agentes fiscalizadores possuem acesso (SNIS, 2017).

Além de sistemas de informações e leis desenvolvidas para a indicação de padrões de qualidade de serviços públicos, vale mencionar as próprias ações judiciais e ações civis públicas como eficazes ferramentas de fiscalização e até mesmo de punição, conforme depreende-se de jurisprudência do colendo Superior Tribunal de Justiça:

Ementa: PROCESSUAL CIVIL. RESPONSABILIDADE CIVIL. CONCESSIONÁRIA DE SERVIÇO PÚBLICO. DANOS MORAIS. DEVER DE INDENIZAR. CONTROVÉRSIA RESOLVIDA À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. 1. O Tribunal local concluiu pela responsabilidade da concessionária de energia elétrica, no caso, e pelo cabimento da condenação em danos morais, nesses termos: 'No caso dos autos, os danos morais são incontroversos e decorrem do próprio fato. A situação vivenciada (cerca de 6 dias sem luz) ultrapassa o mero aborrecimento ou incômodo cotidiano à vida em sociedade, evidenciando desconsideração absoluta à personalidade do consumidor. Portanto, recomendam aplicação de uma indenização com função dissuasória, isto é, com finalidade pedagógico-punitiva a fim de evitar-se repetidos acontecimentos, o que se faz oportunamente'. [...]

(STJ – REsp: 1791371 RS 2019/0006253-8, RELATOR: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 09/05/2019, T2 – segunda turma, Data de Publicação: DJe 29/05/2019)

Por intermédio do Poder Judiciário, a concessionária ou permissionária pode sofrer condenações que exerçam função positiva sob a atuação dessas, ante o caráter pedagógico e punitivo que a medida possa estabelecer. Ainda, mediante a ferramenta judicial, o usuário pode ver com maior efetividade a realização de seus direitos, bem como resta evidenciado seu *status* de cooperador na atividade fiscalizatória ao lado do Poder Público.

No mesmo sentido as ações civis públicas são utilizadas, nos moldes do que dispôs o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás:

Ementa: APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. INEFICIÊNCIA NA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO DE ENERGIA ELÉTRICA NA

REGIÃO DE OUVIDOR/GO. PROVIDÊNCIAS TÉCNICAS PARA MANUTENÇÃO E MELHORIA DAS REDES. ÍNDICES MÍNIMOS ESTABELECIDOS PELA ANEEL. DEVER DE INDENIZAR. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. DANO MORAL COLETIVO. 1. Demonstrado nos autos que os serviços prestados pela concessionária foram deficientes, considerando a ocorrência de várias interrupções no fornecimento de energia elétrica no município, devem ser mantidas as providências determinadas na sentença no sentido de manutenção e melhoria das redes, devendo a prestadora se ater aos índices mínimos estabelecidos pela ANEEL. 2. Por ser prestadora de serviço público, a CELG responde pelos danos que seus agentes causem a terceiros, independentemente de culpa, na forma do artigo 37, § 6º, da Constituição Federal. 3. Para que se caracterize o dano moral coletivo é preciso que o ato transgressor viole valores fundamentais de uma coletividade e seja de significância tal que promova intranquilidade ou relevantes alterações na ordem extrapatrimonial coletiva, situação visualizada na hipótese. [...] APELAÇÃO CONHECIDA E PARCIALMENTE PROVIDA.

(TJ-GO – APL: 0290920-35.2014.8.09.0029, Relator: MARIA DAS GRAÇAS CARNEIRO REQUI, data de julgamento: 01/08/2019, 1ª Câmara Cível, data de publicação: DJ de 01/08/2019)

Os usuários também possuem acesso às audiências públicas, nas quais pessoas de vários setores da sociedade, com o objetivo de buscar soluções para problemas públicos, se reúnem para fornecer opiniões, sugestões acerca de pontos específicos pautados para debate durante a audiência designada. Conforme o julgado abaixo transcrito, observa-se a relevância social que vem sendo dada a essa ferramenta popular (Transparência Ministério Público Federal, s/d):

Ementa: Comunicação de Irregularidade. Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infraestrutura do Paraná AGEPAR. Alegada falta de efetividade da audiência pública para apresentação da nota técnica preliminar da primeira revisão tarifária da Sanepar. Ausência de legislação que determine expressamente a realização de audiências regionalizadas. Medida que, contudo, poderia ampliar a efetividade e garantir a participação da população das diversas regiões atendidas. Pela improcedência, com expedição de recomendação à AGEPAR no sentido de que, ao realizar audiências públicas, o faça em número e locais suficientes para contemplar a totalidade das regiões afetadas. 1. Trata-se de Comunicação de Irregularidade, com pedido de medida cautelar, formulada pela 2ª Inspeção de Controle Externo, em face da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados de Infra-estrutura do Paraná ? AGEPAR, de responsabilidade do Diretor-Presidente, Sr. Cezar Augusto Carollo

(TCE-PR 24507917, Relator: IVENS ZSCHOERPER LINHARES, Tribunal Pleno, data de publicação: 06/12/2017)

Exemplo de órgão que se utiliza das audiências públicas, é o Ministério

Público Federal. O MPF se vale dessa ferramenta extrajudicial com o fito de se obter material para a instauração de inquéritos civis ou procedimentos públicos. Nessas situações, um membro do MPF requisita a designação de audiência pública para que haja a participação de pessoas ou representantes da sociedade civil, interessados na exposição de suas opiniões relativamente a determinado assunto (Transparência Ministério Público Federal, s/d).

Constatadas irregularidades na prestação de serviços, serão tomadas as medidas cabíveis por parte da Administração Pública. Nessas situações o poder concedente se utiliza de todo e qualquer meio, seja ele judicial ou administrativo, para que se alcance a regularização da atividade trespasada, dentre essas medidas se pode mencionar a intervenção do Estado, bem como as comissões parlamentares de inquérito (GASPARINI, 2012).

3.2.1 Processo de intervenção do Estado

De acordo com o doutrinador Alexandre Mazza (2018), visando a garantia da prestação de serviço adequada por parte da delegada e ainda o cumprimento das leis e do contrato entabulado, o poder concedente poderá determinar a intervenção nesta, mantendo a gestão da concessionária ou permissionária até a completa regulação dos serviços prestados.

O ato de intervenção é efetivado mediante decreto no qual são estabelecidos o interventor, os objetivos, os limites da medida, assim como o prazo. Decretada a intervenção, o poder concedente deverá instaurar processo administrativo para apurar a responsabilidade pela prestação de serviço de modo inadequado, dentro do prazo de trinta dias, e com garantia da ampla defesa (MAZZA, 2018). Exemplo de utilização da referida ferramenta ocorreu no Estado do Ceará:

EMENTA: APELAÇÃO EM MANDADO DE SEGURANÇA. CONCESSÃO DE OPERAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO DO TERMINAL RODOVIÁRIO DO MUNICÍPIO DE QUIXADÁ. LICITAÇÃO: MODELO LEGAL E CONSTITUCIONALMENTE EXIGIDO. ARTS. 37, XXI, E 175 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONTRATO ADMINISTRATIVO ASSINADO EM 10/02/2000. PROCEDIMENTO

LICITATÓRIO INICIADO EM 18/02/2000. NULIDADE. INTELIGÊNCIA DO ART. 4º, III, AL. A, DA LEI Nº 4.717/1965. VÍCIO QUE NÃO SE CONVALIDA. LEGALIDADE DO DECRETO DO EXECUTIVO QUE DETERMINOU A INTERVENÇÃO PODER CONCEDENTE NA CONCESSÃO PÚBLICA. APLICAÇÃO DAS SÚMULAS Nº 346 E 473 DO STF. - O rito da intervenção do Poder Concedente na concessão pública difere o momento para o exercício da ampla defesa e do contraditório, consoante prevê o art. 33 da Lei nº 8.987/1993. - A prestação de serviços públicos mediante concessão ou permissão é permitida no art. 175 da Constituição Federal, exigindo-se, sempre, que a escolha do particular seja precedida de licitação. - No caso dos autos, o procedimento licitatório estava previsto para ter início em 18/02/2000, todavia o contrato de concessão para a exploração da rodoviária do Município de Quixadá já estava assinado desde o dia 10/02/2000. - O término do certame licitatório não convalida a nulidade da contratação firmada em arrepio das disposições legais e constitucionais. - O art. 4º, III, al. a, da Lei nº 4.717/1965 caracteriza como nulo o contrato de concessão de serviço público quando "houver sido celebrado sem prévia concorrência pública ou administrativa". - A Administração Pública possui a prerrogativa "de anular os seus próprios atos quando eivados vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos", entendimento consolidado nos enunciados das Súmulas nº 346 e 473 do Supremo Tribunal Federal. [...]

(TJ-CE – APL: 00025514320028060000 CE 0002551-43.2002.8.06.0000, Relator: PAULO AIRTON ALBUQUERQUE FILHO, 1ª Câmara Cível, data de publicação: 18/01/2016)

Ante a constatação de ilegalidade no procedimento licitatório para a concessão de serviços de operação e administração do terminal rodoviário do Município de Quixadá, o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará decidiu por manter a intervenção estatal no âmbito de atuação da concessionária com o fim de cessar a irregularidade na concessão perpetrada pelo poder concedente.

A intervenção se perdura até a integral adequação do serviço a ser oferecido à coletividade. Finda a intervenção, o interventor prestará contas do período que administrou o serviço, respondendo pelos atos praticados nesse ínterim. Se a concessão não for extinta e a atividade reassumida pela Administração Pública, a concessionária ou permissionária retoma a gestão do serviço público (MAZZA, 2018).

3.2.2 Comissão parlamentar de inquérito (CPI)

Por intermédio do controle legislativo, serão criadas as comissões

parlamentares de inquérito para a apuração de um fato específico que mereça ser esclarecido. No Estado de Goiás, recentemente foi instaurada uma CPI para investigação da ENEL, empresa prestadora de serviço no ramo energético do Estado (MARINELA, 2018).

No contexto da empresa italiana, o que motivou a Câmara Legislativa do Estado de Goiás a dar início às investigações, foram as reiteradas reclamações noticiadas pela imprensa e pelos cidadãos no que concerne a prestação inadequada dos serviços realizada pela concessionária. O poder legislativo suspeita que o reiterado desrespeito aos direitos do consumidor e do usuário dos serviços e o descumprimento de cláusulas contratuais, sejam os motivos da péssima prestação do serviço (ALEGO, 2019).

Os fatos relatados à Câmara legislativa motivaram o início do procedimento investigatório com o fim de verificar a má prestação do serviço de fornecimento de energia elétrica, inspecionar os investimentos realizados pela empresa, ter acesso aos relatórios de gastos, desvendar o motivo da insuficiência de bens e instalações destinados à prestação de serviço adequada, examinar o descumprimento de cláusulas contratuais de privatização da empresa CELG, dentre outras irregularidades relativas ao ano de 2017 e seguintes (ALEGO, 2019).

Nesse caso, restou estabelecido o prazo regimental de 120 dias para a conclusão dos trabalhos, sendo cabível a sua prorrogação por igual prazo, havendo necessidade. No mês de junho os parlamentares entenderam por estender o tempo de duração da CPI por mais 60 (sessenta) dias, contados de agosto para mais colheitas de depoimentos e realização de audiências públicas, portanto até o presente momento não se sabe as implicações da comissão em relação à concessionária investigada (ALEGO, 2019).

Já em relação à mineradora Vale, uma comissão parlamentar de inquérito, foi aberta em 19 de março de 2019 com o fim de apurar o motivo determinante do rompimento da barragem de rejeitos de mineração 1 da Mina Córrego do Feijão, no município de Brumadinho, sob a responsabilidade da mineradora. O objeto de investigação da CPI foi a identificação dos responsáveis,

quais foram as falhas perpetradas pelos órgãos competentes e os autores dos laudos técnicos, e por fim, a adesão de deliberações capazes de evitar novos acidentes (SENADO FEDERAL, 2019).

O procedimento instaurado perante o Senado Federal, findou neste ano de 2019, sendo apurado que a barragem 1, já apresentava problemas de projeto, construção e drenagem, desde o ano de 1993. Quando a Vale adquiriu a mina da Ferteco, onde se situava a barragem 1, no ano de 2001, muitas características determinantes para o rompimento ocorrido em 25 de janeiro de 2019 já se apresentavam (SENADO FEDERAL, 2019).

Conduas com o intuito de solucionar os problemas apresentados, somente foram praticadas pela concessionária no ano de 2016, depois da desativação da barragem 1. Porém, as ações tomadas não foram suficientemente capazes de evitar o desastre ocorrido, pelo fato de que a Vale não conferiu grande relevância a situação em que se encontrava a barragem (SENADO FEDERAL, 2019).

Ficou constatada pela CPI a omissão de funcionários da empresa Vale quanto ao afastamento do rompimento, vez que após a desativação da barragem 1, ocorreu um acréscimo de tolerância da mineradora quanto aos riscos que os funcionários da empresa vinham correndo, o que configurou em uma má atuação funcional e ainda em uma contenção de custos de intervenções que poderiam ter evitado a liquefação estática. Essa omissão, para os parlamentares, caracterizou a responsabilidade criminal dos envolvidos, na proporção dos cargos ocupados na empresa, grau de autonomia e proximidade com os fatos ocorridos (SENADO FEDERAL, 2019).

Ademais, também trabalhou a CPI no sentido de buscar ferramentas para coibir novos acidentes como o que ocorrera em Brumadinho e na identificação de possíveis falhas na atuação de órgãos responsáveis pela fiscalização e regulação das atividades mineradoras. Nesse intuito, foram oferecidos projetos de lei nas áreas de crimes ambientais, segurança de barragens de rejeitos de mineração e encargos e tributos do setor minerário (SENADO FEDERAL, 2019).

Quanto a atuação dos órgãos responsáveis pela fiscalização das mineradoras, de fato ficou evidente a adoção de mecanismos ineficazes no desempenho de suas funções, porém, como se trata de função exclusiva do Poder Executivo dispor acerca das agências reguladoras, a CPI apenas fez algumas recomendações ao Ministério do Desenvolvimento Regional (SENADO FEDERAL, 2019).

Finalmente, após as informações trazidas acima, é possível deduzir que a comissão parlamentar de inquérito é importante ferramenta de regulamentação das atividades desempenhadas pelas delegadas de serviços públicos, visto que por intermédio da CPI o Poder Legislativo pode investigar fato considerável para a vida pública e ainda para a ordem legal, econômica, constitucional ou social do país (CÂMARA DOS DEPUTADOS, s/d).

CONCLUSÃO

Por meio do presente estudo, desenvolveu-se pesquisas para trazer uma melhor compreensão acerca da fiscalização exercida pelo Estado sob as concessionárias e permissionárias de serviço público, abordando os órgãos e entidades competentes para o exercício fiscalizatório, bem como as legislações aplicáveis e as ferramentas utilizadas nessa atividade.

Precipuamente retratou-se acerca dos serviços públicos, destacando desde sua primeira menção e discussão na escola de serviço público até a atual definição dada pelos doutrinadores brasileiros. Em seguida, para maior delimitação da zona atuante do Estado quanto aos seus atos fiscalizatórios, buscou-se alcançar um maior entendimento acerca das concessionárias e permissionárias, vez que são elas as executoras dos serviços públicos quando delegados pelo ente estatal, bem como compete a elas seguir os requisitos para uma adequada prestação de serviço à população, nessas condições.

Realizadas as considerações iniciais, ao adentrar no tema central dessa monografia, restou evidente que mesmo quando delegado o serviço público, esse não deixa de pertencer ao ente público que o delegou, restando para esse a incumbência da fiscalização do serviço, visando o resguardo dos direitos dos usuários dos serviços, o cumprimento do contrato de concessão ou permissão entabulado entre o ente titular e a pessoa jurídica ou física prestadora da atividade, bem como o resguardo dos ditames legais.

Após as ponderações feitas, é possível se afirmar por intermédio da presente pesquisa que dentre os métodos de fiscalização, os usuários desempenham papel importante de auxílio ao ente fiscalizador, valendo-se das ações judiciais e audiências públicas. Já os entes estatais com o fim na melhor prestação do serviço público, servem-se das legislações e das cláusulas previstas no contrato entabulado com as delegadas.

Ademais, o poder legislativo mediante a instauração de comissão parlamentar de inquérito pode averiguar a prestação do serviço público, como ocorreu junto a empresa italiana Enel, prestadora de serviços de energia elétrica no Estado de Goiás. Por fim, caso constatada alguma irregularidade, o ente titular pode retomar a execução da atividade delegada por meio da intervenção estatal na atuação da concessionária ou permissionária ou pode recorrer a outros meios que façam que a empresa prestadora do serviço o desempenhe com a qualidade buscada pelos usuários e pelo poder concedente.

REFERÊNCIAS

ALEGO ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS. **CPI da Enel**. Disponível em: <https://portal.al.go.leg.br/cpi/ver/id/32>. Acesso em: 30 set. 2019 às 22:05

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 01 jun. 2019.

BRASIL. **Lei n. 11.079/04, de 30 de dezembro de 2004**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L11079.htm. Acesso em: 22 ago. 2019.

BRASIL. **Lei n. 8.987/95, de 13 de fevereiro de 1995**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987cons.htm. Acesso em: 20 ago. 2019.

BRASIL. **Lei n. 9.784/99, de 29 de janeiro de 1999**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 24 mai. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissões parlamentares de inquérito – CPI**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito>. Acesso em: 22 out. 2019 às 10:24.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. Atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

GOIÁS. **Lei nº 13.569/99, de 27 de dezembro de 1999**. Disponível em: http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/1999/lei_13569.htm. Acesso em: 13 set. 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

NEGREIROS, Regina Coeli Araújo. **Éthos, Educação e Serviço Público: Uma tríade basilar na construção de uma sociedade saudável. TCC (Especialização em Gestão Pública). Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba – IFPB. João Pessoa, 2014. Disponível em: <https://www.sintefpb.org.br/artigos/a-origem-do-servico-publico-e-o-servico-publico-no-brasil/>. Acesso em: 15 mai. 2019.**

SENADO FEDERAL. **CPI Brumadinho**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/mnas?codcol=2246&tp=4>. Acesso em: 30 set. 2019 às 05:38.

SNIS SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. **Diagnóstico dos serviços de água e esgotos – 2017**. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2017>. Acesso em: 01 out. 2019 às 06:40.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **REsp: 1791371 RS 2019/0006253-8**, Relator: Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento: 09/05/2019. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/714973751/recurso-especial-resp-1791371-rs-2019-0006253-8?ref=serp>. Acesso em: 10 out. 2019 às 23:39

TRANSPARÊNCIA MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Audiências públicas realizadas**. Disponível em: <http://www.transparencia.mpf.mp.br/conteudo/atividade-fim/audiencias-publicas>. Acesso em: 22 out. 2019 às 10:45.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **24507917**, Relator: Ivens Zschoerper Linhares, Tribunal Pleno, data de publicação: 06/12/2017. Disponível em: <https://tce-pr.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/528894179/24507917?ref=serp>. Acesso em: 11 out. 2019 às 00:12

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS. **APL: 0290920-**

35.2014.8.09.0029, Relator: Maria das Graças Carneiro Requi, Data de Julgamento: 01/08/2019. Disponível em: <https://tj-go.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/739454179/apelacao-apl-2909203520148090029?ref=serp>. Acesso em: 10 out. 2019 às 23:56

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. **APL: 00025514320028060000 CE 0002551-43.2002.8.06.0000**, Relator: Paulo Airton Albuquerque Filho, data de publicação: 18/01/2016. Disponível em: <https://tj-ce.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/298081705/apelacao-apl-25514320028060000-ce-0002551-4320028060000?ref=serp>. Acesso em: 08 out. 2019 às 00:03