

JULIANO HEINEN

Comentários à
**Lei de CONCESSÕES
e PERMISSÕES de
SERVIÇOS PÚBLICOS**

Lei nº 8.987/1995

1ª edição

2026

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

alternativas para garantir eficiência operacional, econômico etc. Vamos tomar como exemplo de partida o caso antes citado: licita-se a concessão da exploração de um porto e da ferrovia conectada a ele. Cada um dos modais será regulado por uma legislação específica: o porto pela Lei nº 12.815/2013 e a ferrovia pela Lei nº 14.273/2021. Então, é naturalmente exigido que a aplicação do modelo multimodal deverá observar a legislação setorial específica.

O que é a “legislação setorial específica”? Essa expressão se refere ao **conjunto de leis, regulamentos, normas e atos normativos que regem um determinado setor da economia**. Cada setor tem suas próprias regras para a prestação de serviços e a execução de obras. Por exemplo: o setor de telecomunicações é regido pela *Lei Geral de Telecomunicações* (Lei nº 9.472/1997) e pelas regulamentações da ANATEL; já o setor de energia elétrica possui legislação específica como a Lei nº 9.074/1995 e as resoluções da ANEEL; o setor de saneamento básico é regulado, principalmente, pela Lei nº 11.445/2007, pela Lei nº 14.026/2021, pelas normas das agências subnacionais, e pelas normas de referência da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA)¹⁶³.

Portanto, esta alternativa **busca por eficiência e ganhos de escala, mas não pode ser utilizada para ignorar as regras setoriais**. Por exemplo, a lei não permite que uma concessão de saneamento básico ignore os requisitos técnicos e de qualidade estabelecidos na legislação específica, mesmo que essa concessão esteja ligada a outro tipo de serviço, como a gestão de resíduos sólidos. Com isso, **impede-se que o Poder Público, ao agrupar serviços e obras em uma mesma concessão, viole as regras de órgãos reguladores ou leis específicas**. Ele assegura a **segurança jurídica e a conformidade técnica da concessão**.

CAPÍTULO II DO SERVIÇO ADEQUADO

Art. 6º

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

§ 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.

§ 2º A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

§ 3º Não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção em situação de emergência ou após prévio aviso, quando:

- I - motivada por razões de ordem técnica ou de segurança das instalações; e,
- II - por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade.

§ 4º A interrupção do serviço na hipótese prevista no inciso II do § 3º deste artigo não poderá iniciar-se na sexta-feira, no sábado ou no domingo, nem em feriado ou no dia anterior a feriado.

163. As “normas de referência” foram declaradas constitucionais pelo STF (ADI nº 6.492, Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, j. 02/12/2021).

1. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO ADEQUADO – DA ABSTRAÇÃO À REALIDADE – “CAPUT”

1.1 Serviço público adequado como um “super-princípio”

O art. 175, parágrafo único, inciso III, da CF/88 dispõe que a lei tratará da “[...] a obrigação de manter serviço adequado.”. Com a edição da Lei nº 8.987/1995, esta determinação foi reconduzida ao adimplemento ou não violação de outros oito princípios previstos no ora comentado art. 6º da lei geral. Então, o art. 175 determina que se garanta o “super princípio” da adequação, que é concretizado a partir de outros princípios. Ao nosso ver: esta é a lógica estruturante do cenário normativo posto.

Essa não é uma novidade no cenário nacional, porque há muito o art. 178, “a)” do Código de Águas determinada a necessidade de se “assegurar um serviço adequado”, o qual era materializado a partir das premissas do seguinte art. 179: “[...] a) qualidade e quantidade do serviço; b) extensões; c) melhoramento e renovação das instalações; d) processos mais econômicos de operação”. Um adendo final: é inusitado que a noção de “serviço adequado” norte-americana seja apropriada e materializada a partir das “leis” francesas de Rolland¹, o que atesta de modo ainda mais cabal o **hibridismo** brasileiro². Passemos a falar delas no próximo item.

Sistematicamente, o serviço, para ser “adequado”, deveria também **cumprir com o disposto no Código de Defesa do Consumidor**. Para o STJ, “[...] os contratos de prestação de serviços de telefonia - fixa e móvel - sofrem amplo influxo de normas de direito público e forte controle exercido pela Anatel, órgão regulador das telecomunicações”, tanto que a prestação de serviço público adequado está relacionada “[...] à Lei 8.987/1995 (Lei de Concessões), às normas contratuais e outras pertinentes (p. ex., o Código de Defesa do Consumidor), conforme o art. 6º da Lei de Concessões.”³.

1. “As chamadas “leis de Rolland” correspondem a uma formulação clássica da doutrina francesa do serviço público, elaborada por Louis Rolland (1877-1956) no início do século XX, destinada a sistematizar os princípios estruturantes que regem a prestação dos serviços públicos. Segundo essa construção teórica, três exigências normativas caracterizam juridicamente o regime do serviço público: continuidade, que impõe a prestação regular e ininterrupta das atividades consideradas essenciais à coletividade; igualdade, que obriga a administração a tratar de forma isonômica todos os usuários do serviço; e mutabilidade ou adaptabilidade, que autoriza a modificação das condições de prestação sempre que necessário para atender ao interesse público e às transformações sociais ou tecnológicas. Essas “leis”, embora não correspondam a normas legislativas propriamente ditas, constituem princípios estruturais do direito administrativo, amplamente acolhidos pela jurisprudência e pela doutrina, funcionando como fundamentos teóricos do regime jurídico dos serviços públicos e explicando por que a delegação da execução a particulares (como nas concessões) não elimina a submissão da atividade a um conjunto de exigências de natureza pública.
2. Falamos deste hibridismo no início dos comentários ao art. 1º da Lei nº 8.987/1995.
3. STJ, PET no REsp. nº 1.525.174-RS, Rel. Min. Assusete Magalhães, Primeira Seção, DJe de 15/5/2019.

1.2 Histórico ou pano de fundo – recondução aos princípios que regem os serviços públicos – de uma abstração a outra maior ainda

No final do século XIX, os franceses “criaram” (ou “remodelaram”) o instituto do “serviço público”, deixando de lado o que era considerado o eixo central do direito administrativo, a noção de potestade (*puissance public*). Quando os franceses passaram a estudar com seriedade o novo instituto, perceberam que precisavam estruturar parâmetros para uma noção mais completa de como operava e quais eram os limites deste “novo” instituto jurídico – até para entender como esta atividade seria desenvolvida na prática. Então, Louis Rolland (1877-1956) propôs uma estrutura fundamental em torno das chamadas “leis do serviço público”, que formataram verdadeiros “princípios” orientadores do setor público (o que o fez na sua obra de direito administrativo)⁴. Ali, disse que todos os serviços públicos estão sujeitos a um mínimo de regras gerais de conduta que não se aplicam às empresas privadas. Essa afirmação sugere a necessidade de um regime jurídico específico para os serviços públicos, baseado em três princípios fundamentais: a “lei de continuidade” (prestação de forma ininterrupta), a “lei de mutabilidade” (adaptabilidade dos serviços públicos às demandas sociais e econômicas) e a “lei de igualdade” (todos devem ter igual acesso).

Dessa forma, Rolland estabelece uma base importante para a compreensão do serviço público na França, mas é essencial integrar uma análise crítica que reconheça a necessidade de um arcabouço jurídico mais amplo e adaptável, capaz de responder efetivamente às demandas contemporâneas e às complexidades da sociedade moderna. E por isso outras “leis” ou “princípios” foram sendo “descobertos” ao longo do tempo e se integrando ao instituto, seja na França, seja no Brasil (v.g. “lei de transparência”, “lei de participação” etc.). De qualquer sorte, Rolland tem seu lugar no “Panteão dos grandes administrativistas”, porque essa ideia foi tão forte que é até hoje uma baliza essencial na França e foi importada ao direito brasileiro, que chamou de “princípios”.

2. SERVIÇO ADEQUADO É AQUELE QUE NÃO VIOLA OS “PRINCÍPIOS DO SERVIÇO PÚBLICO”. O QUE A LEI AQUI QUER DIZER POR “PRINCÍPIO”? – § 1º

Os teóricos do Direito já escreveram muitos livros e artigos para delimitar a natureza jurídica e o alcance dos “princípios”, diferenciando-os das regras. Logo, já se poderia concluir ser demasiado pensar que poderíamos trazer nos presentes comentários toda a arquitetura proporcionada pelos tais teóricos – quiçá teríamos como pensar em algo diferente. De qualquer sorte, os “princípios” estão aí no art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/1995, e antes no “caput” do art. 37 da CF/88, o que nos impõe conceder suficiente grau de densidade acerca deste instituto jurídico.

Para tanto, resolvemos tomar o caminho pragmático, defendendo muito mais as possibilidades jurídicas de sua aplicação. Não há dúvidas de que os princípios administrativos são **normas fundamentais que orientam a atuação da Administração Pública**, garantindo que ela funcione de acordo com os valores constitucionais e os interesses da coletividade. O que dizer da legalidade, da imparcialidade e da publicidade administrativas (só para tomar estes princípios como exemplos)? Tais institutos normativos possuem **determinabilidade**, ou seja, detêm **caráter prescritivo, geral e**

4. ROLLAND, Louis. *Précis de droit administratif*. Paris: Dalloz, 1910.

abstrato, que servem como **base para a interpretação e aplicação das leis e regulamentos no Direito Administrativo**.

Como dito, a natureza jurídica dos princípios administrativos é objeto de amplo debate na doutrina, mas há consenso sobre alguns aspectos centrais. Primeiro, são reconhecidos como “**normas jurídicas**” com *status* constitucional ou legal. Eles **não são meras recomendações, valores ou diretrizes políticas**, mas sim regras obrigatórias que vinculam a atuação da Administração Pública e dos particulares em suas relações com o Estado.

Os princípios administrativos desempenham três funções principais no ordenamento jurídico:

- (a) **Função orientadora:** funcionam como diretrizes para a atuação da Administração Pública, orientando a elaboração e execução de políticas públicas, atos administrativos e contratos. Exemplo: o princípio da legalidade exige que a Administração Pública aja estritamente conforme a lei;
- (b) **Função interpretativa:** auxiliam na interpretação das normas jurídicas, especialmente em casos de ambiguidade ou lacunas; Exemplo: a proporcionalidade é uma “régua” para dar equilíbrio ao exercício da função de polícia;
- (c) **Função limitadora:** os princípios impõem limites ao poder discricionário da Administração. Exemplo: o princípio da imparcialidade veda atos que privilegiem indevidamente um cidadão em detrimento de outros.

O direito administrativo é um ramo da ciência jurídica que há muito tempo sente o peso dos **princípios jurídicos** com uma intensidade destacada. A **normatividade** desta categoria jurídica é percebida com pujança, sendo que, no mais das vezes, a resolução das questões envolvendo as relações jurídico-administrativas é efetivada somente pela via dos princípios. Não seria demasiado dizer que, em certas situações, as regras seriam “coadjuvantes” em um cenário em que os princípios tomam o papel principal⁵.

3. OS ESPECÍFICOS PRINCÍPIOS LISTADOS NO ART. 6º, § 1º, LEI Nº 8.987/1995⁶

3.1 Princípio da continuidade do serviço público

Relaciona-se à **essencialidade da prestação** das atividades conceituadas como sendo “serviço público”. Assim, uma vez prestado, deverá ser contínuo, tal qual o próprio Estado. É claro que **nem todos os serviços públicos são permanentes**, sendo que esta aproximação não pode ser feita generalisticamente. A noção de continuidade, em muitos casos, liga-se com a ideia de “**possibilidade de acesso ao serviço quando o serviço funciona**”, como em teatros, museus, bibliotecas etc.

5. Aliás, é bom que se diga que os princípios possuem força normativa própria, independentemente de estarem previstos em lei.

6. O tema será abordado a partir dos nossos comentários feitos no item “20.4” e subitens da obra: HEINEN, Juliano. *Curso de direito administrativo*. Salvador: Juspodivm, 2025.

Esse princípio determina que a prestação do serviço público deva se dar de **forma continuada e interrupta**, à disposição do usuário quando acionado. Caso se percebam descontinuidades nesta prestação, o fornecedor poderá ser inclusive **sancionado**⁷.

Além disso, tal princípio reflete consequências jurídicas em outros campos do direito público, como por exemplo:

- Na matéria de **agentes estatais**, porque relativiza o **direito de greve**, dado que a paralisação dos servidores poderá comprometer a continuidade da prestação⁸. Logo, caso tal direito constitucional seja exercido por certa carreira de agentes públicos, algumas providências devem ser adotadas, como o aviso com antecedência da data do início da greve e, principalmente, parte do serviço deve continuar sendo prestada aos usuários⁹;
- Em matéria de **bens públicos (domínio patrimonial do Estado)** o princípio da continuidade dos serviços públicos gera outro efeito: fundamenta a **impossibilidade de penhora de tais coisas**. Caso fosse permitida a constrição judicial de tais ativos para satisfazer uma dívida judicial imputada ao Estado, os bens públicos poderiam deixar de estarem vocacionados à satisfação dos serviços prestados à população. Exemplo: imagine que toda a frota de automóveis da polícia civil fosse penhorada a garantir uma dívida judicial. É certo que, neste caso, a continuidade do serviço de segurança estaria seriamente comprometida;
- Na **cláusula do equilíbrio econômico-financeira**¹⁰, também aplicada aos contratos de concessão ou permissão. Ela visa a permitir a continuação do serviço, na medida em que confere direitos de o contratado ser ressarcido por eventuais onerosidades angariadas, sem deixar de prestar o serviço público
- A Administração Pública possui uma série de **prerrogativas**, como a encampação, a imposição de prazos rigorosos ao contratado, a relativização do instituto da exceção do contrato não cumprido etc.;
- O princípio da continuidade pode legitimar a **contratação de agentes públicos temporários**¹¹, na forma do art. 37, inciso IX, da CF/88¹².

É claro que a legislação permitiu expressamente e em casos excepcionais que o serviço público fosse **interrompido**, sem que se considerasse violado o princípio da

7. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 740.

8. STJ, Informativo nº 363.

9. MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 380-381. Tratamos do **direito de greve dos servidores públicos** no item “8.8.6.7” da Parte 1 da nossa obra: HEINEN, Juliano. *Curso de direito administrativo*. Salvador: Juspodivm, 2025.

10. Tratamos da **cláusula do equilíbrio econômico-financeiro** quando comentamos, por exemplo, os arts. 9º e 10 da *Lei Geral de Concessões e Permissões de Serviço Público*.

11. A decisão pela constitucionalidade da contratação de agentes temporários tomou por base o princípio da continuidade na ADI nº 3.068 (cf. STF, Informativos nº 358 e 402).

12. A figura do **agente público temporário** é prevista no art. 37, inciso IX, da CF/88.

continuidade – art. 6º, § 3º, da Lei nº 8.987/95. Trataremos mais sobre o tema em tópico próprio, a seguir apresentado. Outros dispositivos da mesma legislação trataram do **princípio da continuidade**, como art. 18, inciso VII¹³; art. 28¹⁴; art. 36¹⁵.

3.2 Princípio da regularidade

Muitas vezes o princípio da regularidade é confundido com o da continuidade. Este, relaciona-se muito mais com a noção de atividade permanente e duradoura, enquanto aquele se liga à noção de **exatidão e pontualidade**. Assim, por esta interpretação, a regularidade determinaria uma certa “qualidade” na prestação do serviço público. O **princípio da regularidade**, no âmbito das concessões de serviço público, estabelece que o serviço deve ser prestado de forma **constante, uniforme e em conformidade com as normas e padrões de qualidade** definidos pelo poder concedente e pela legislação aplicável. Ele está intrinsecamente ligado à ideia de que o serviço público é **essencial à coletividade** e deve atender às **necessidades dos usuários de maneira previsível e confiável**.

Como princípio que é, sua carga abstrata e altamente axiológica impõe a pertinente densificação. Veja bem: o conceito de “regularidade” pode ser **subjetivo e variar dependendo da natureza do serviço, das condições locais e das necessidades dos usuários**. A definição precisa dos padrões de regularidade no contrato de concessão é crucial para evitar ambiguidades e litígios. E, neste aspecto, um alerta é relevante de ser dado: eventual aplicação excessivamente rígida do princípio da regularidade pode impedir a concessionária de implementar melhorias, inovações ou adaptações necessárias para otimizar o serviço ou responder a novas demandas. Por mais óbvio que seja a frase, ainda assim julgamos oportuno dizer que é preciso encontrar um **equilíbrio entre a estabilidade e a adaptabilidade do serviço**.

É necessário que os custos da regularidade sejam considerados na modelagem econômico-financeira da concessão. A imposição de padrões de regularidade excessivamente onerosos pode comprometer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, exigindo revisões tarifárias ou outras medidas compensatórias.

O princípio da regularidade se manifesta de diversas formas na prática das concessões de serviço público:

- **Transporte público:** exigência de horários fixos e regulares para ônibus, trens e metrô, garantindo que os usuários possam planejar seus deslocamentos.

13. Lei nº 8.987/95, art. 18. Inciso VI: “Os direitos e obrigações do poder concedente e da concessionária em relação a alterações e expansões a serem realizadas no futuro, para garantir a continuidade da prestação do serviço.”.

14. Lei nº 8.987/95, art. 28: “Nos contratos de financiamento, as concessionárias poderão oferecer em garantia os direitos emergentes da concessão, até o limite que não comprometa a operacionalização e a continuidade da prestação do serviço.”.

15. Lei nº 8.987/95, art. 36: “A reversão no advento do termo contratual far-se-á com a indenização das parcelas dos investimentos vinculados a bens reversíveis, ainda não amortizados ou depreciados, que tenham sido realizados com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido.”.

A manutenção da frota em bom estado de conservação e funcionamento também é um aspecto da regularidade.

- **Fornecimento de energia elétrica:** manutenção da continuidade do fornecimento, com interrupções programadas apenas para manutenções necessárias e comunicadas previamente. A estabilidade da voltagem e a qualidade da energia fornecida também se enquadram na regularidade.
- **Abastecimento de água e saneamento básico:** fornecimento contínuo de água potável e coleta regular de esgoto, seguindo padrões de qualidade definidos pelas normas sanitárias. Veja que a regularidade deve acompanhar os ciclos de demanda anuais. Exemplifico: nas cidades praianas, a época de verão normalmente atrai muito mais pessoas, sendo que o abastecimento deve estar condizente com a majoração da demanda.
- **Serviços de telecomunicações:** a disponibilidade constante dos serviços de telefonia e *internet* deve ser programada com níveis mínimos de velocidade e qualidade de conexão garantidos.

Em todos esses exemplos, o princípio da regularidade busca assegurar que o serviço concedido seja oferecido de **forma previsível e confiável**, atendendo às necessidades da coletividade de maneira **eficiente e adequada**.

3.3 Princípio da eficiência

O princípio da eficiência é previsto no art. 37, “caput”, da CF/88, é aplicado a todos os âmbitos da Administração Pública que não só à matéria de delegação dos serviços públicos. O **princípio da eficiência**, no contexto das concessões de serviço público, preconiza que a prestação do serviço deve ser realizada com a **máxima otimização dos recursos disponíveis**, buscando a melhor relação entre os custos incorridos e os benefícios entregues aos usuários. Implica a busca contínua pela qualidade, pela inovação, pela racionalização de processos e pela economicidade na gestão do serviço.

Tal norma traz a necessidade de que a prestação do serviço público, na medida do possível, **seja menos custosa possível**, e, em contrapartida, **mais adequada quanto aos resultados**. Permite-se, com isto, que **o Estado possa modificar unilateralmente cláusulas de contrato de delegação para adequá-lo à prestação mais eficiente**, o que impede com que os contratados para executar o serviço possam alegar existência de direito adquirido ou ato jurídico perfeito contra a Administração Pública, neste sentido.

A concessionária deve gerir o serviço de forma **otimizada**, buscando a **redução de custos, a melhoria da qualidade e a inovação tecnológica**. O poder concedente deve fiscalizar o cumprimento dos padrões de eficiência definidos no contrato. Exemplifico: a eficiência da gestão da concessionária pode ser um dos fatores a serem considerados na revisão das tarifas, incentivando a busca por ganhos de produtividade e a repetição desses ganhos aos usuários, o que pode ser materializado pelo Fator “X” no modelo de *price-cap* (ou “preço-teto”¹⁶).

16. Falamos bastante sobre esse modelo nos comentários ao art. 9º da lei geral.

Os contratos de concessão frequentemente estabelecem **indicadores de desempenho (KPIs) relacionados à eficiência**, permitindo o monitoramento e a avaliação da qualidade e da economicidade do serviço prestado. Com isto, em última análise, pretende-se envidar aos usuários receberem um serviço de **qualidade** a um **custo justo**, otimizando o uso dos recursos públicos e privados envolvidos na prestação. De outro lado, é certo que existem sérias dificuldades em avaliar a eficiência na prestação de serviços públicos, especialmente aqueles com externalidades sociais significativas. A definição de **indicadores de desempenho relevantes e a coleta de dados confiáveis são cruciais**, mas nem sempre fáceis de implementar.

Qual o risco de se ter um “excesso de eficiência”? A busca pela eficiência pode, por vezes, levar a um **foco excessivo na redução de custos em detrimento da qualidade do serviço ou de investimentos necessários** para a sua modernização e expansão. Contudo, se um equilíbrio é implementado, é muito provável uma gestão eficiente garanta a **sustentabilidade econômica e financeira da concessão a longo prazo**, permitindo que a concessionária realize os investimentos necessários para a manutenção e a expansão dos serviços, garantindo a sua continuidade e adequação às necessidades futuras. E um dos motivos a esta afirmação reside no fato de que a pressão por eficiência estimula as concessionárias a buscar **novas tecnologias, processos e modelos de gestão que melhorem a qualidade e reduzam os custos dos serviços**, contribuindo para o desenvolvimento tecnológico e a inovação no setor.

Exemplos:

- **Transporte público:** a adoção de tecnologias que otimizem o consumo de combustível, a gestão de frotas e a operação dos serviços, como sistemas de bilhetagem eletrônica, monitoramento por GPS e planejamento de rotas eficientes.
- **Fornecimento de energia elétrica:** investimentos em redes inteligentes (*smart grids*) que reduzam perdas de energia, otimizem a distribuição e facilitem a integração de fontes renováveis. A implementação de programas de eficiência energética para os consumidores também se enquadra nesse princípio.
- **Abastecimento de água e saneamento básico:** combate a perdas de água nas redes de distribuição, otimização do tratamento de água e esgoto, e adoção de tecnologias que reduzam o consumo de energia nas estações de bombeamento.
- **Exploração de rodovias:** utilização de sistemas de pedágio eletrônico para reduzir filas e otimizar o fluxo de veículos (como o sistema *free flow*), implementação de programas de manutenção preventiva para garantir a durabilidade da via e a segurança dos usuários.

Na esfera das concessões, a eficiência se desdobra em três dimensões:

- (a) **Operacional:** o concessionário deve adotar métodos modernos e produtivos;

- (b) **Econômica:** o serviço deve ser prestado com equilíbrio financeiro, sem desperdícios.
- (c) **Qualitativa:** o atendimento ao usuário deve satisfazer padrões preestabelecidos.

No limite, a ineficiência pode levar a **sanções administrativas (multas, intervenção)** ou até a **decretação de caducidade da concessão** (art. 35, Lei 8.987/95). Mas, para tanto, exige-se métricas de desempenho fixadas em contrato ou regulação discricionária, facilitando a fiscalização pelo poder concedente, inclusive para evitar efeitos negativos como, por exemplo, as concessionárias vierem a cortar custos em áreas menos rentáveis, prejudicando regiões remotas.

3.4 Princípio da segurança

O **princípio da segurança** é um dos princípios basilares das concessões de serviço público, implícito no art. 175 da Constituição Federal de 1988 e regulamentado pela Lei nº 8.987/1995 (*Lei Geral das Concessões*). Ele estabelece que os serviços públicos concedidos devem ser prestados de forma a **garantir a integridade física dos usuários, a estabilidade do serviço e a proteção contra riscos previsíveis**. Diversos serviços públicos concedidos envolvem riscos significativos para a segurança dos usuários e de terceiros, seja pela natureza da atividade (como o transporte de passageiros ou o fornecimento de energia elétrica) ou pelas características das instalações e equipamentos utilizados. A segurança é essencial para mitigar esses riscos.

Tal princípio deriva dos demais, porque um serviço público regular, eficiente, atual e adequado induz seja prestado de modo seguro. De qualquer sorte, é expresso que a prestação de atividades deste jaez **não pode levar o cidadão a ser exposto a riscos que possam comprometer sua incolumidade física ou mental**. Por exemplo, esse princípio legitimaria a imposição de uma série de condicionantes às concessionárias e permissionárias de serviços públicos, a tutelar a integridade dos usuários.

Esse princípio se desdobra em três dimensões principais:

- (a) **Segurança dos usuários:** proteção contra acidentes ou falhas que possam causar danos;
- (b) **Segurança operacional:** prevenção de colapsos ou interrupções graves no serviço;
- (c) **Segurança jurídica:** estabilidade contratual e previsibilidade nas relações entre poder concedente, concessionária e usuários.

Para tanto, a estrutura de uma **matriz de gerenciamento de riscos** por parte do regulador parece ser um item essencial neste contexto para monitorar todos os riscos potenciais. Deriva do princípio da segurança (ou com ele se relaciona) o **princípio da precaução**, que, apesar de ser amplamente reconhecido no direito ambiental, possui crescente aplicação na prestação dos serviços públicos. Tal norma impõe a **adoção de medidas preventivas diante de riscos potenciais**, mesmo que a certeza

científica sobre esses riscos seja limitada. Aplica-se à segurança nas concessões ao exigir a adoção de **cautelas** para evitar acidentes e danos.

Veja alguns exemplos de aplicação:

- **Transporte ferroviário e metroviário:** concessionárias devem garantir a manutenção de trilhos, trens e sistemas de sinalização para evitar acidentes.
- **Distribuição de energia elétrica:** empresas de distribuição devem evitar falhas que possam causar incêndios ou eletrocussões.
- **Telecomunicações:** garantir segurança das torres e antenas, proteção contra incêndios e descargas elétricas, e medidas para tutelar a integridade e a confidencialidade das informações dos usuários.
- **Concessões rodoviárias:** empresas são obrigadas a manter pistas sinalizadas e barreiras de proteção. A falta de manutenção em trechos concessionados foi associada a acidentes graves.
- Outro exemplo foi enfrentado pelo STJ, ao aplicar justamente o princípio da segurança para determinar que as concessionárias e a ANTT providenciassem passarelas e passagens que garantissem a seguridade dos pedestres ao cruzar rodovia federal¹⁷.

A lembrar que **responsabilidade civil da concessionária é de natureza objetiva** por danos a usuários (*cf.* art. 37, §6º, da CF/88). E este, na nossa ótica, é um incentivo a investir na segurança dos usuários e na qualidade do serviço, **independentemente da fiscalização** por parte do Poder Público. Para implementar o princípio, é adequado que sejam previstos **mecanismos ágeis de responsabilização** em caso de falhas.

3.5 Princípio da atualidade – § 2º

O **princípio da atualidade**, no âmbito das concessões de serviço público, impõe que o serviço prestado deve acompanhar a **evolução tecnológica, as necessidades mutantes dos usuários e os avanços normativos e técnicos**. Significa a obrigação de modernizar o serviço, incorporar inovações e adaptar-se às novas demandas da sociedade, garantindo que ele permaneça relevante, eficiente e adequado ao longo do tempo. Também chamado de “**princípio da contemporaneidade**”¹⁸, tal norma determina que o fornecedor do serviço público deva prestá-lo, sempre que possível, **incorporando as modernas técnicas**.

A Lei nº 8.987/95, no art. 6º, § 2º, tomou o cuidado de fazer uma interpretação autêntica do significado deste princípio: “A atualidade compreende a modernidade das técnicas, do equipamento e das instalações e a sua conservação, bem como a

17. STJ, REsp. nº 1.569.468-SC, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª Turma, j. 08/11/2022.

18. PESTANA, Márcio. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2014, p. 435.

melhoria e expansão do serviço.”¹⁹. Enfim, quer-se evitar que tais atividades sejam fornecidas ao cidadão de modo obsoleto ou distante das tecnologias disponíveis.

A exigência de um serviço “adequado” pelo art. 175 da CF/88 implica que ele deve evoluir para atender às **necessidades contemporâneas da coletividade**, incorporando os **avanços tecnológicos e as melhores práticas disponíveis**. Os contratos de concessão frequentemente preveem a obrigação da concessionária de realizar investimentos em modernização e atualização tecnológica para manter o serviço em consonância com o estado da arte.

Podemos perceber que este princípio se dirige às concessionárias e às permissionárias de serviço público, que estão obrigadas a adotar modernas técnicas na prestação de tais atividades. Tal norma, por exemplo, teve importância ímpar a legitimar e permitir que o Estado pudesse alterar unilateralmente os contratos, como na França, quando princípio da atualidade induziu a substituição da iluminação pública de gás, para energia elétrica. Ou tal princípio poderia permitir que o Estado impusesse às concessionárias de transporte público que não empregassem veículos com data de fabricação antiga.

A **indeterminação do conceito** do que constitui “atualidade” pode variar dependendo do setor, do momento histórico e das expectativas dos usuários. A falta de critérios claros e objetivos para definir a atualidade pode gerar insegurança jurídica e litígios. Além disto, a velocidade da inovação tecnológica em alguns setores pode ser muito rápida, tornando desafiador para a concessionária manter o serviço constantemente atualizado sem comprometer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato. A obrigação de **apresentar planos de modernização e atualização**, e de **realizar os investimentos necessários para manter o serviço atualizado** ao longo da vigência do contrato deveriam ser previstos nos instrumentos que regulam a delegação do serviço público

O princípio da atualidade se manifesta de diversas formas nas concessões de serviço público:

- **Transporte público:** a atualidade pode se manifestar com a introdução de veículos mais modernos e eficientes (v.g. ônibus elétricos, trens de alta velocidade), implementação de sistemas de informação ao usuário em tempo real (v.g. aplicativos, painéis eletrônicos), adoção de sistemas de bilhetagem eletrônica e pagamento por aproximação.
- **Serviços de telecomunicações:** expansão das redes de banda larga e da tecnologia ou 7G oferta de novos serviços de comunicação e entretenimento, e desenvolvimento de plataformas digitais para o acesso e a gestão dos serviços pelos usuários.
- **Saneamento básico:** as concessões de água e esgoto devem incorporar tecnologias modernas de tratamento e distribuição, como sistemas de

19. Complementa tal dispositivo o art. 18, inciso VII, primeira parte, da Lei nº 8.987/95: “Os direitos e obrigações do poder concedente e da concessionária em relação a alterações e expansões a serem realizadas no futuro, para garantir a continuidade da prestação do serviço;”.

monitoramento de qualidade da água e projetos de reuso, para atender às exigências ambientais e às expectativas da população.

- **Energia elétrica:** a ANEEL estabeleceu cronogramas obrigatórios para a implantação de medidores inteligentes pelas distribuidoras.

Em suma, vimos que o princípio da atualidade é mecanismo essencial para evitar que serviços públicos se tornem defasados, mas enfrenta três grandes desafios:

- (a) **Financeiro:** como financiar upgrades sem onerar excessivamente tarifas?;
- (b) **Regulatório:** como estabelecer padrões dinâmicos sem violar segurança jurídica?;
- (c) **Tecnológico:** como lidar com ritmos distintos de inovação entre setores?.

Em termos gerais, estas perguntas podem ser respondidas a partir de modelos contratuais que prevejam ou permitam: (1) parcerias com *startups*/universidades; (2) mecanismos de compartilhamento de ganhos de produtividade; (3) cláusulas de revisão tecnológica periódica.

3.6 Princípio da generalidade

Os serviços públicos, pelo seu caráter essencial à população, devem ser **prestados a todos que dele necessitem, sem distinção de classe, poder econômico etc.** É claro que, neste aspecto, há serviços públicos focados aos menos favorecidos, especialmente quando este grupo social não possui condições de acessar ou custear a satisfação de certas necessidades. Pode ser denominado, também, de “**princípio da universalidade dos serviços públicos**”²⁰.

Sendo assim, o **princípio constitucional da igualdade**²¹ é materializado, no âmbito jurídico-administrativo, pelo **princípio da generalidade**. Por isto que tal norma deve ser compreendida de duas maneiras, tal qual a igualdade: de modo **formal** – tratando os iguais de maneira igual – e de modo **material** – tratando os desiguais de forma desigual²².

De outro lado, esta **generalidade** pode ser abordada a partir de dois aspectos:

- (a) **Eficácia interna:** atua no âmbito interno da Administração Pública, determinando uma igualdade de acesso aos serviços e impondo, para tanto, que a contratação de pessoal ou das empresas para prestar tais atividades se efetive por meio impessoal e igualitário, ou seja, pela via de concurso público ou de licitação;

20. CASSETTA, Elio. *Compendio di diritto amministrativo*. Milano: Giuffrè, 2015., p. 450.

21. Abordamos o **princípio da igualdade** no item “6.5.2” da Parte 1 da nossa obra: HEINEN, Juliano. *Curso de direito administrativo*. Salvador: Juspodivm, 2025.

22. *V.g.* STJ, Súmula nº 407 “É legítima a cobrança da tarifa de água, fixada de acordo com as categorias de usuários e as faixas de consumo”.

- (b) **Eficácia externa:** refere-se à prestação dos serviços públicos ao âmbito externo da Administração Pública, ou seja, à coletividade em geral, sem discriminações, salvo aquelas razoáveis e proporcionais. Da mesma maneira, a generalidade impõe uma igualdade de deveres dos usuários, como, por exemplo, no valor das tarifas a serem pagas etc.

A **igualdade material** de que falamos pode ser visualizada a partir da dicção do art. 13 da Lei nº 8.987/95, que justifica a implementação de sistemas tarifários diferenciados, em razão de vários fatores: condições sociais, econômicas, etárias etc. Confira nossos comentários ao dispositivo.

3.7 Princípio da cortesia

É norma bastante peculiar, mas positivada expressamente no art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/95. O princípio da cortesia tem por finalidade conferir ao cidadão o **direito de ser tratado com urbanidade, educação e respeito pelos prestadores de serviço público**. Visa, em última análise, a evitar que os destinatários de tais prestações sofram qualquer sorte de descaso²³.

3.8 Princípio da modicidade das tarifas

O princípio da modicidade tarifária determina que as tarifas dos serviços públicos concedidos devem ser **justas, razoáveis e socialmente acessíveis**, equilibrando: (1) **custos operacionais** da concessionária; (2) **Retorno financeiro** do investimento; (3) **capacidade de pagamento** da população. É um **elemento estruturante e indispensável** no cenário das delegações. Assim, visa-se a garantir que o acesso aos serviços públicos essenciais não seja oneroso a ponto de inviabilizar sua utilização por parcela significativa da sociedade, promovendo a universalização do acesso.

Trata-se de um princípio que não é sempre aplicado, porque **nem todos os serviços públicos são remunerados**. Vale dizer que, de regra, os “grandes serviços públicos”, como saúde, educação ou segurança não são custeados por tarifas. Então, tal princípio teria foco nos “pequenos serviços públicos” ou também chamados de “industriais” ou de “comerciais”, como o fornecimento de energia elétrica, telefonia, transporte de passageiro, serviços postais etc.

A exploração econômica dos serviços públicos, ainda que por particulares, deve observar a sua **função social**, o que implica considerar o impacto das tarifas sobre a sociedade e buscar um **equilíbrio entre a remuneração da concessionária e a acessibilidade do serviço**. Então, aqui é que se vive e viverá a maior tensão: a necessidade de garantir o **equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão** pode comprometer a modicidade, especialmente se os custos da prestação do serviço aumentarem ou se houver necessidade de investimentos significativos.

23. O princípio da cortesia está revisto no art. 5º, inciso I, da Lei nº 13.460/17 (*Estatuto do Usuário do Serviço Público*).

Salvo disposição legal ou constitucional em contrário, **pode ser exigido dos usuários o pagamento pela prestação de serviços públicos** (v.g. com o pagamento de taxas ou de tarifas). Assim, o **custeio de tais atividades respeitará a real capacidade contributiva do usuário**, ou seja, os **beneficiários contribuirão na medida das suas possibilidades**. De modo que os cidadãos carentes receberão o serviço público custeado por quem pode arcar, ou mesmo tais atividades podem ser **subsidiadas pelos cofres públicos ou pela remuneração cobrada dos demais beneficiários**²⁴.

Em termos objetivos, a modicidade das tarifas liga-se com o **custeio dos serviços públicos**, devendo ser a menor possível, sem deixar de ser considerada adequada a prestação de tal atividade. Para melhorar esta situação, a própria Lei nº 8.987/95 (art. 11) admite que sejam utilizadas e empregadas outras fontes de custeio, como, por exemplo, a publicidade nos ônibus, placas publicitárias ao redor das rodovias pedagiadas, subsídios da própria Administração Pública etc.

De qualquer sorte, **a eventual cobrança deverá ser módica**, ou seja, terá um **valor moderado**, porque **a prestação do serviço público não tem o propósito fiscal ou de angariar lucro ao Poder Público**, mas sim, **custear as despesas de prestação**²⁵. Assim, sempre que possível, a Administração Pública deve ofertar a menor tarifa em contrapartida ao serviço público prestado²⁶. É claro que o este princípio não impede que as delegatárias possam vir a auferir lucro na prestação do serviço público.

Veja os seguintes casos que materializaram o princípio:

- **Energia elétrica:** muitas vezes o setor contou com tarifas de contingência para evitar aumentos bruscos, incluindo controversos subsídios governamentais para a sustentabilidade do sistema.
- **Saneamento básico:** a Lei nº 14.898/2024 instituiu as premissas para a Tarifa Social de Água e Esgoto em âmbito nacional.

3.9 Princípio da participação dos usuários do serviço público

Para além dos oito princípios mencionados no art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/1995, julgamos relevante tratar da **participação dos usuários dos serviços públicos** é um direito que lhes assiste. Apesar de não estar previsto como um princípio indutor do “serviço adequado”, possui base constitucional, sendo considerado **princípio autônomo**. Deriva, inegavelmente, do **princípio democrático** previsto no texto da CF/88 (art. 1º, “caput”).

E são inúmeras as normas constitucionais e legais que, ou fazem previsão expressa do princípio da participação, ou regulam mecanismos para sua concretização:

- CF/88, art. 37, § 3º, inciso I: “A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especial-

24. JUSTEN FILHO, Marçal. *Op. Cit.*, p. 741-742.

25. PESTANA, Márcio. *Op. Cit.*, p. 436.

26. JUSTEN FILHO, Marçal. *Op. Cit.*, p. 581.

mente (...) as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços”;

- CF/88, art. 198, inciso III: “As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: ... participação da comunidade”;
- CF/88, art. 204, inciso II: “As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (...) participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”;
- Lei nº 8.987/95, art. 3º: “As concessões e permissões sujeitar-se-ão à fiscalização pelo poder concedente responsável pela delegação, com a cooperação dos usuários”;
- Lei nº 8.987/95, art. 7º: “Sem prejuízo do disposto na Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários: IV - levar ao conhecimento do Poder Público e da concessionária as irregularidades de que tenham conhecimento, referentes ao serviço prestado; V - comunicar às autoridades competentes os atos ilícitos praticados pela concessionária na prestação do serviço; VI - contribuir para a permanência das boas condições dos bens públicos através dos quais lhes são prestados os serviços”;
- Lei nº 8.987/95, art. 29: “Incumbe ao poder concedente: (...) VII - zelar pela boa qualidade do serviço, receber, apurar e solucionar queixas e reclamações dos usuários, que serão cientificados, em até trinta dias, das providências tomadas; (...) XII - estimular a formação de associações de usuários para defesa de interesses relativos ao serviço”;
- Lei nº 8.987/95, art. 30, parágrafo único: “A fiscalização do serviço será feita por intermédio de órgão técnico do poder concedente ou por entidade com ele conveniada, e, periodicamente, conforme previsto em norma regulamentar, por comissão composta de representantes do poder concedente, da concessionária e dos usuários”;
- Lei nº 8.987/95, art. 31, inciso III: “Incumbe à concessionária: (...) prestar contas da gestão do serviço ao poder concedente e aos usuários, nos termos definidos no contrato”;
- Lei nº 9.074/95, art. 33: “Em cada modalidade de serviço público, o respectivo regulamento determinará que o poder concedente, observado o disposto nos arts. 3º e 30 da Lei nº 8.987, de 1995, estabeleça forma de participação dos usuários na fiscalização e torne disponível ao público, periodicamente, relatório sobre os serviços prestados”;
- Lei nº 9.472/97 (regula o serviço público de telecomunicações), art. 34;

- Lei nº 9.427/96 (regula o serviço público de fornecimento de energia elétrica), art. 4º, §§ 1º e 3º;
- Lei nº 13.460/17 (estabelece o *Estatuto do Usuário de Serviço Público*), art. 6º, inciso I; arts 9º a 10; arts. 13 a 17 (tratam das ouvidorias); arts. 18 a 22 (tratam dos Conselhos dos Usuários, que atuam na gestão dos serviços públicos); arts. 23 e 24 (que regulam a avaliação dos usuários).

4. INTERRUPTÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS – A EXCEÇÃO À CONTINUIDADE²⁷ – §§ 3º E 4º

A Lei nº 8.987/1995 se dedica para garantir a continuidade dos serviços públicos, não somente materializada na menção expressa deste “princípio”, feita no art. 6º, § 1º. O art. 18, inciso VII, também determina que os direitos do usuário devem ser pensados, entre outras questões, para “[...] garantir a continuidade da prestação do serviço.”; o art. 28 dispõe que se pode fazer contratos de financiamento, desde que, entre outras questões, “[...] não comprometa a operacionalização e a continuidade da prestação do serviço.”; o art. 36 trata da reversão de bens no advento do termo contratual “[...] com o objetivo de garantir a continuidade e atualidade do serviço concedido.”

Logo antes, vimos que o princípio da continuidade impõe que os serviços públicos não devam ser interrompidos, salvo exceção prevista expressamente na lei (exemplo: art. 6º, § 3º, da Lei nº 8.987/95). Há três casos em que se **admite a interrupção dos serviços públicos**:

- (a) **Emergência – sem prévio aviso;**
- (b) Razões de **ordem técnica** ou de **segurança das instalações – com prévio aviso**^{28,9};
- (c) **Inadimplência – com prévio aviso.**

A Lei nº 14.015/20 incluiu o § 4º ao art. 6º da Lei nº 8.987/95, determinado que **a interrupção do serviço na hipótese de inadimplemento do usuário não poderá iniciar na sexta-feira, no sábado ou no domingo, nem em feriado ou no dia anterior a feriado**. Pretende-se, com isto, evitar que o usuário tenha dificuldades de acionar novamente a prestação do serviço, ou seja, que, uma vez cortado o fornecimento do serviço público, o cidadão tenha obstáculos a quitar sua dívida e voltar a receber a prestação. Se a interrupção se der em feriado, fim de semana etc., poder-se-ia ter de esperar até o primeiro dia útil para tal.

27. A exposição se baseia no que dissemos no item “20.5” da Parte 3 da nossa obra: HEINEN, Juliano. *Curso de direito administrativo*. Salvador: Juspodivm, 2025.

28. “A interrupção do fornecimento de energia, por razões de ordem técnica ou segurança, deve ser previamente avisada à unidade consumidora, nos termos do art. 6º, § 3º, I, da Lei 8.987/1995. O dispositivo deve ser interpretado no sentido de que a prévia notificação precisa observar a forma eventualmente estabelecida pelo órgão regulador. [Caso tratava de Resolução da ANEEL].” (STJ, REsp. 1.812.140-RS, Rel. Min. Paulo Sérgio, 1ª Turma, j. 10/09/2024).