Número 23 – julho/agosto/setembro de 2010 – Salvador – Bahia – Brasil - ISSN 1981-187X -

A (IM) PENHORABILIDADE DOS BENS PRIVADOS DAS CONCESSIONÁRIAS PRESTADORAS DE SERVIÇO PÚBLICO EM FACE DO PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO

Fernanda Biachi
Procuradora do Município de Porto Alegre

INTRODUÇÃO

A titularidade de todos os serviços públicos foi conferida constitucionalmente ao Estado, que tem o dever-poder de prestá-lo diretamente ou de promover-lhe a prestação através de um vínculo regular de delegação (concessão, permissão e autorização).

Com efeito, verifica-se que há uma forte tendência na atualidade consistente na conjugação de esforços entre a Administração Púbica e a iniciativa privada, visando a ampliar a eficácia na utilização dos recursos econômicos e, por conseqüência, a proporcionar serviços públicos mais eficientes e com menor preço, além de desonerar a Administração para que ela possa investir em áreas que lhe são mais essenciais.

Diante desse contexto, e considerando o caráter público do serviço e a inadmissibilidade de sua interrupção em face da extrema relevância que tem para o bem-estar da coletividade, reputa-se importante estudar as conseqüências do princípio da continuidade do serviço público e da afetação pública do patrimônio privado do concessionário para o regime de sua responsabilidade nos contratos/negócios que celebrar sob o regime de direito privado, verificando-se especialmente a possibilidade de os bens vinculados à execução do serviço público submeterem-se à penhora.

Para tanto, tratar-se-á na primeira parte deste estudo da definição legal de concessão de serviço público introduzida pela Lei 8.987/95 e do regime jurídico aplicado, analisando-se a sujeição do concessionário ao poder-dever de regulação, fiscalização e controle exercidos pelo poder concedente. Em seguida, apresentar-se-á os elementos caracterizadores do serviço público

adequado, em especial o da continuidade, identificando-se os institutos e instrumentos disciplinados na Lei 8.987/95 que se prestam a efetivá-lo.

Na segunda parte do trabalho pretende-se analisar a natureza da responsabilidade assumida pelo concessionário na execução direta do serviço, bem como na contratação de mão-de-obra e na subcontratação de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido. Ainda, verificar-se-á a possibilidade ou não de penhora dos bens privados das concessionárias quando afetados ao serviço público e necessários à sua continuidade.

1 A CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO E O PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE

1.1 Definição legal da concessão de serviço público e seu regime jurídico

Cada ente federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) pode instituir, mediante processo legislativo competente e observadas as disposições constitucionais, determinadas atividades como serviços públicos[1], o que inevitavelmente observará as suas peculiaridades sócio-econômicas, bem como os padrões de cultura e as convicções predominantes na sociedade em determinada época, parecendo inafastável a compreensão de que a caracterização de um serviço público remete "ao plano da concepção política dominante, da concepção do Estado e seu papel. É o plano da escolha política"[2].

Contudo, a execução dos serviços públicos não é prerrogativa exclusiva do Estado, estabelecendo o artigo 175 da Constituição da República que "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". Assim, tanto a União, como os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios podem celebrar contratos de concessão ou permissão para transferir a terceiros a execução e a exploração dos serviços que tenham titularidade.

Com efeito, verifica-se que há uma tendência marcante na atualidade consistente na conjugação de esforços entre a Administração Púbica e a iniciativa privada visando a ampliar a eficácia na utilização dos recursos econômicos e, por conseqüência, a proporcionar serviços mais eficientes e com menor preço[3].

---

[1] A Constituição Federal de 1988, reconhecendo indispensabilidade de determinadas atividades para o melhor atendimento das necessidades da vida social, conferiu-lhes, de antemão, o *status* de serviço público[1]. Nesse sentido, ver, exemplificativamente, artigos 21, incisos X a XII, 25, §2º, e 30, inciso V, todos da Constituição Federal.

[2] MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno.* 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 369.

[3] JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 508.

Sustenta Diógenes Gasparini[4] que por não estarem os concessionários estritamente vinculados aos princípios que regulam a atividade administrativa podem realizar os serviços com mais presteza e segundo técnicas mais modernas, aproveitando todo o seu potencial financeiro e tecnológico, além de desonerar a Administração para que ela possa investir em áreas que lhe são mais essenciais.

A concessão comum de serviço público[5] está regulada pela Lei 8.987/95, que em seu artigo 2º, inciso II, a define como sendo "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".

Celso Antônio Bandeira de Mello[6] define concessão de serviço público como sendo uma relação jurídica complexa através da qual o Estado transfere a execução de um serviço público a terceiro que aceite prestá-lo, em nome próprio e por sua conta e risco, mediante o atendimento de condições fixadas e alteráveis unilateralmente pelo Poder Público, assegurado o equilíbrio econômico-financeiro ao concessionário, que será remunerado, precipuamente, pela cobrança de tarifas dos usuários do serviço.

Por sua vez, Marçal Justem Filho[7] conceitua o instituto da concessão comum de serviço público como sendo um contrato plurilateral de natureza organizacional e associativa, por meio do qual o Estado delega temporariamente a prestação de um serviço público a um particular, que assumirá seu desempenho diretamente em face dos usuários, mediante remuneração extraída do empreendimento, mas sob o controle do Poder Público e da sociedade civil.

As definições doutrinárias supracitadas evidenciam que apenas o exercício da atividade pública é transferida ao concessionário, ou seja, embora o serviço seja concedido a particulares ele continua sendo público, de modo que o ente estatal competente para instituí-lo nunca se despoja do direito de prestá-lo diretamente e regulamentá-lo, verificando-se que dentre os encargos do concedente elencados no artigo 29 da Lei 8.987/95 encontra-se justamente o poder-dever de regulamentar o serviço concedido. Ainda, deve a Administração Pública fiscalizar e controlar a execução do serviço público para que ele seja prestado adequada e regularmente pelo particular.

Em virtude dessas prerrogativas é que a Administração Pública pode ter acesso aos livros e registros concernentes à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária (artigo 30, *caput,* da Lei 8.987/95), bem como intervir na concessão e afastar provisoriamente o concessionário do gerenciamento do serviço para assegurar

---

[4] *Direito Administrativo*. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 298.

[5] A concessão comum constitui, ao lado da concessão patrocinada e da concessão administrativa, que são reguladas pela Lei 11.079/2004, espécie de prestação indireta do serviço público. A concessão patrocinada e a concessão administrativa consolidam a contratação de Parceria Pública-Privada no âmbito da Administração Pública, caracterizando-se aquela pela contraprestação pecuniária, adicionalmente à tarifa, do parceiro público ao parceiro privado (artigo 2º, §1º), e esta pelo fato de a Administração Pública ser a usuária direta e indireta do serviço (artigo 2º, § 2º).

[6] *Curso de Direito Administrativo*. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 622.

[7] *Curso de Direito Administrativo*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 510.

a sua regular execução (artigos 32 a 34 da Lei 8.987/95). José dos Santos Carvalho Filho conceitua a intervenção como a "ingerência direta do concedente na prestação do serviço delegado, em caráter de controle, com o fim de manter o serviço adequado a suas finalidades e para garantir o fiel cumprimento das normas legais, regulamentares e contratuais"[8].

Ainda, pode a Administração retomar a prestação do serviço quando este estiver sendo prestado de maneira inadequada ou deficiente ou quando o concessionário deixar de cumprir as cláusulas contratuais ou as normas legais e regulamentares (dentre outras hipóteses previstas no artigo 38, § 1º, incisos I a VII, da Lei 8.987/95), circunstâncias em que ocorre a extinção da concessão por caducidade. Lúcia Valle de Figueiredo[9] refere que o serviço concedido é púbico, não podendo o concedente ficar à mercê do concessionário se este se negar a dar continuidade ao serviço ou não executá-lo adequadamente.

Da mesma forma, pode a Administração exigir, desde que mantido o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, que o concessionário implemente, da melhor maneira e o mais prontamente possível, os avanços científicos e tecnológicos, de modo a adaptar a prestação do serviço às novas exigências da vida em sociedade e a garantir, em última análise, a eficiência do serviço público e a satisfação do interesse geral. Essa obrigação vem expressamente definida no artigo 6º, §§ 1º e 2º, da Lei 8.987/95 ao dispor que o serviço público concedido deve satisfazer a condição, dentre outras, de atualidade, que compreende a modernidade das técnicas, dos equipamentos e das instalações e a sua conservação, bem como a melhoria e expansão do serviço.

Marçal Justen Filho refere-se à atualidade do serviço como o princípio da mutabilidade ou adaptabilidade, aduzindo que o Poder Público tem o dever de atualizar permanentemente a prestação do serviço, inexistindo "direito adquirido dos prestadores do serviço e dos usuários à manutenção das condições anteriores ou originais"[10].

Caio Tácito, por sua vez, sustenta que o instituto da mutabilidade nos contratos de concessão de serviços públicos "consiste em reconhecer a supremacia da Administração, quanto à faculdade de inovar, unilateralmente, as normas do serviço, adaptando as estipulações contratuais às novas necessidades e conveniências públicas"[11].

Não fosse isso o bastante para afirmar que o Estado mantém permanentemente a disponibilidade sobre o serviço concedido, verifica-se que o artigo 37 da Lei 8.987/95 autoriza o poder concedente, através do instituto da encampação, a retomar o serviço durante o prazo da concessão por motivo de interesse público, mediante lei autorizativa específica[12] e prévio pagamento de indenização.

---

[8] *Manual de Direito Administrativo*. 17. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007, p. 345.
[9] *Curso de Direito Administrativo*, 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 88-89.
[10] *Curso de Direito Administrativo*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 499.
[11] Citado por CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 17. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007, p. 329.
[12] A exigência de autorização legislativa enseja que as razões de interesse público sejam submetidas à apreciação do Poder Legislativo, que é, em última análise, quem irá decidir se é conveniente e oportuno rescindir um contrato de concessão.

Ou seja, mesmo que o concessionário esteja cumprindo todas as regras contratuais e legais pertinentes, e esteja prestando a atividade com total adequação e eficiência, pode a Administração, por conveniência e oportunidade, rescindir o contrato de concessão para prestar diretamente o serviço ou substituí-lo por outro que melhor satisfaça as necessidades públicas, indenizando o concessionário pelos investimentos realizados para a execução da atividade. E isso porque "sendo o concedente o titular do serviço, é de todo razoável que, em razão da peculiaridade de certas situações, tenha interesse em extinguir a delegação e, por conseguinte, a concessão"[13], independentemente de inadimplência contratual do concessionário.

Feitas essas considerações, fica evidenciado que o regime jurídico da concessão envolve a aplicação de regras de natureza bastante distinta: a) as de natureza regulamentar, através das quais o Poder Público dispõe livremente sobre as condições de execução do serviço, podendo inclusive modificá-las unilateralmente e reassumir a atividade quando entender mais conveniente ao interesse público; b) e as de ordem contratual, por meio das quais são fixadas as condições de remuneração do concessionário, devendo manter-se o equilíbrio econômico-financeiro instituído à época do ato concessivo[14].

Esta orientação tornou-se pacífica a partir do posicionamento sustentado por Caio Tácito[15] quando afirma que é licito o poder concedente alterar as condições objetivas do serviço, mas não poderá deslocar a relação entre os termos da equação econômico-financeira, nem agravar os encargos ou as obrigações do concessionário sem reajustar a remuneração inicialmente estipulada.

Ou seja, as cláusulas de natureza contratual ou privada submetem-se plenamente ao princípio da autonomia da vontade das partes, constituindo o aspecto verdadeiramente contratual da concessão, enquanto que as cláusulas de natureza regulamentar ou cláusulas de serviço autorizam a Administração a promover, por ato imperativo, mudanças no regime jurídico de prestação do serviço para conformá-lo ao interesse da coletividade[16], verificando-se, aqui, a perfeita incidência do regime jurídico-administrativo, que está balizado na supremacia do interesse público sobre o privado e na indisponibilidade dos interesses públicos pela Administração[17].

Nessa mesma linha, vale destacar o entendimento de Luiz Alberto Blanchet:

> O regime jurídico não é, por conseguinte, o aspecto nuclear da concessão, mas ao contrário, é mero instrumento da coletividade para operacionalizar o atendimento de suas

[13] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 17. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007, p. 349.
[14] Mello, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 632-633.
[15] Citado por MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p.358.
[16] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 12 ed. Rio de Janeiro. Editora Forense, 2001, p. 429.
[17] Mello, Celso Antonio Bandeira de *Curso de Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 27.

> necessidades, devendo, destarte, estar em constante adaptação para acompanhar as alterações do interesse público[18].

Assim, embora serviço público não signifique necessariamente atividade executada pelo Estado, forçoso reconhecer que a sua instituição e regulação permanecem sendo de titularidade exclusiva da Administração, que deve ainda fiscalizar e intervir na sua prestação (podendo inclusive retomá-la nos casos e condições previstas em lei) para garantir a satisfação das necessidades da coletividade de maneira eficiente.

Conforme Odete Medauar[19], a Administração mantém um vínculo orgânico com a atividade qualificada como serviço público, sendo sua intervenção muito maior do que a aplicação de medidas decorrentes do poder de polícia, porque permanece responsável pelo oferecimento adequado do serviço à sociedade.

Em outras palavras, a colaboração de particulares no desempenho de serviços públicos não afasta a incidência de certas regras de direito administrativo na sua execução, que se fundamenta justamente na necessidade de prestação adequada do serviço público e, em última análise, na supremacia do interesse público sobre o particular.

1.2 Elementos caracterizadores do serviço público adequado: a continuidade

Os serviços públicos constituem uma das formas de exercício da atividade estatal de administração pública[20], submetendo-se, assim, ao regime jurídico de direito público, o que supõe a supremacia do interesse público sobre o privado, a indisponibilidade do interesse público, bem como a observância de determinados princípios, de maneira a garantir a prestação adequada do serviço independentemente de serem executados por pessoas públicas ou privadas[21].

A obrigação de o Poder Público manter o serviço adequado foi garantida constitucionalmente no artigo 175, § 1º, inciso IV, da Constituição da República, sendo a definição de serviço adequado trazida pela Lei Nacional que regulamentou o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos no Brasil (Lei 8.987/95).

Estabelece o artigo 6º, § 1º, da Lei 8.987/95 que “Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”. Este dispositivo arrola, em verdade, os elementos caracterizadores do serviço público adequado, porque impõe as exigências ou qualificações necessárias

---

[18] *Concessão de Serviços Públicos*. 2 ed. Curitiba: Juruá, 1999, p. 57.
[19] *Direito Administrativo Moderno.* 7.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 339.
[20] Maffini, Rafael. *Direito Administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 208.
[21] Mello, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 600-601.

para que o serviço seja assim considerado[22], sendo a ele aplicáveis não apenas enquanto objeto de concessão ou permissão, mas também quando prestado diretamente pelo Poder Público[23].

A doutrina majoritária, por sua vez, trata cada uma dessas características como princípios específicos dos serviços públicos, referindo Dinorá Adelaide Musetti Grotti[24] que o princípio constitucional da adequação do serviço se projeta infraconstitucionalmente em oito princípios operativos instituídos pelo artigo 6º da Lei 8.987/95. Maria Sylvia Zanella Di Pietro[25] acrescenta que o concessionário fica sujeito, além dos requisitos indicados no artigo 6º, § 1º, da Lei 8.987/95, aos princípios atinentes à execução dos serviços públicos, em especial aos da continuidade, mutabilidade do regime jurídico e igualdade dos usuários.

Os princípios do direito administrativo, inclusive os relacionados especificamente aos serviços públicos, são normas imediatamente finalísticas, que pretendem muito mais a estipulação de fins a serem buscados do que os meios empregados para alcançá-los, sendo que um princípio será tanto mais aplicado/concretizado quanto maior o número de institutos que se prestarem a efetivá-lo[26]. Nesse sentido, vale destacar o ensinamento de Humberto Ávila:

> os princípios não determinam diretamente (por isso *prima facie)* a conduta a ser seguida, apenas estabelecem fins normativos relevantes, cuja concretização depende mais intensamente de um ato institucional de aplicação que deverá encontrar o comportamento necessário à promoção do fim[27]

A adequação do serviço público assumiu extrema relevância na Lei 8.987/95, que não se limitou a trazer uma mera definição legal de serviço público adequado, mas estabeleceu instrumentos necessários à sua efetiva realização, cumprindo ressaltar que o artigo 23, inciso III, desta Lei determinou que são cláusulas essenciais do contrato de concessão as relativas aos "critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço"[28].

---

[22] Louis Rolland, jurista francês discípulo de Duguit e responsável pela formulação dos princípios orientadores dos serviços públicos, já nos anos 30 sustentava que a continuidade do serviço, a adaptação de seu funcionamento pela autoridade pública e a igualdade de tratamento dos particulares constituíam regras impositivas na prestação dos serviços públicos (citado por GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *O Serviço Público e a Constituição de 1988.* São Paulo: Malheiros, 2003, p. 255).

[23] MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno.* 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 346.

[24] *O Serviço Público e a Constituição de 1988.* São Paulo: Malheiros, 2003, p. 258.

[25] *Parcerias na Administração Pública*, 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 97-100.

[26] A teoria dos princípios, dada a sua extrema relevância para os estudos de Direito Público, mereceria um exame mais acurado; contudo o enfrentamento aprofundado deste tema extravasaria o objeto deste trabalho.

[27] *Teoria dos Princípios*: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 7. ed. São Paulo: Malheiros. 2007, p. 63.

[28] Ante a dificuldade de se quantificar, de maneira precisa, objetiva e incontestável, quando um serviço está sendo eficiente, faz-se necessário que o Poder Público estabeleça parâmetros de eficiência, tarefa esta que tem sido desempenhada pelas Agências Reguladoras.

Nesse sentido, verifica-se que a própria Constituição da República, em seu artigo 37, § 3º, inciso I, reconhecendo a importância e a necessidade de tornar efetiva a execução adequada e eficiente do serviço público, determinou que o legislador regulasse as reclamações concernentes à prestação dos serviços públicos em geral, assegurando a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços[29]. Diogo de Figueiredo Moreira Neto[30] sustenta que em razão desta consagração e disposições constitucionais, o dever de eficiência no setor público passou a ser exigível como um direito difuso da cidadania.

Outrossim, não se pode deixar de mencionar que antes mesmo da edição da Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos, o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078 de 11.09.1990), com fundamento no artigo 5º, inciso XXXII, da Constituição da República, já arrolava princípios a serem observados na prestação de serviços públicos, estabelecendo em seu artigo 22, *caput*, que os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias e permissionárias, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

O princípio da continuidade[31], objeto de especial análise neste trabalho, impõe que o Estado ou o seu delegatário preste o serviço de maneira permanente (salvo nas hipóteses estritas previstas em lei), sob pena de responsabilidade civil perante os administrados em caso de falha, já que os serviços públicos são instrumentos de satisfação direta e imediata de direitos fundamentais[32].

Nesse aspecto, cumpre observar que a continuidade na prestação do serviço não se confunde com regularidade, embora ambas se complementem, porquanto esta se refere mais especificamente ao cumprimento das regras, normas e condições que informam a prestação dos serviços públicos, não se atrelando a uma regularidade temporal[33].

Celso Antônio Bandeira de Mello refere que o princípio da continuidade é um subprincípio ou princípio derivado, que decorre da obrigatoriedade do desempenho da atividade administrativa, a qual é oriunda do princípio fundamental da indisponibilidade dos interesses públicos pela Administração[34]. Ou seja, os serviços qualificados legalmente como públicos, e, portanto, confiados à guarda e à realização do Estado, não estão à disposição da vontade do administrador, que tem a inafastável obrigação de prestá-los (direta ou indiretamente) de maneira contínua.

> Contudo, cumpre destacar que a continuidade do serviço público não significa a total impossibilidade de sua interrupção, tendo a própria lei disciplinado que não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua

[29] Conforme prescreve o artigo 37, § 3º, inciso I, da Constituição da República.
[30] MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 12 ed. Rio de Janeiro. Editora Forense, 2001, p. 418
[31] O princípio da continuidade teve origem no direito francês, onde era considerado essencial porque ligado à própria concepção de continuidade do Estado (conforme DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 96).
[32] JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 489 e 498.
[33] BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002, p. 263
[34] *Curso de Direito Administrativo*. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 41.

> interrupção em situação de emergência ou após aviso prévio, quando motivada por razões de ordem técnica ou segurança nas instalações, e por inadimplemento do usuário (artigo 6º, § 6º, incisos I e II, da Lei 8.987/95).

Especificamente no tocante à interrupção dos serviços públicos por inadimplemento do usuário, doutrina e jurisprudência têm apresentado posições divergentes quanto à legitimidade da suspensão de seu fornecimento.

Hely Lopes Meirelles[35] sustenta a impossibilidade de suspensão do serviço público obrigatório, pois se a Administração o considera essencial, impondo-o coercitivamente ao usuário, tal como é a ligação domiciliar à rede de esgoto e de água, não pode suprimi-lo por falta de pagamento, sendo legítima a interrupção por inadimplemento apenas na hipótese de o serviço ser facultativo, porque neste caso a sua fruição é escolha do administrado.

A ratificar esta compreensão, refere Marçal Justen Filho[36] que a prestação dos serviços obrigatórios não se faz como meio de satisfação do interesse individual dos usuários, mas sim do interesse público, por ser essencial à dignidade da pessoa humana e porque a suspensão desses serviços representaria risco à saúde pública. Acrescenta que nesses casos o Estado pode promover a cobrança compulsória do valor correspondente à tarifa, ou, verificando a carência de recursos do usuário, custear a manutenção da prestação dos serviços, sendo possível inclusive a elevação da tarifa paga pelos demais usuários.

Por outro lado, Luiz Aberto Blanchet defende que independentemente da obrigatoriedade do serviço público prestado é legítima e legal a suspensão do fornecimento em caso de inadimplência do consumidor, valendo anotar seu posicionamento:

> O princípio da permanência do serviço protege exclusivamente aqueles que se encontram em situação juridicamente protegida, e o consumidor inadimplente evidentemente não se encontra em tal situação, inclusive em função do princípio da igualdade dos usuários perante o prestador do serviço. Além do que, até por motivos de natureza material e não apenas jurídica, não pode prevalecer aquele paradoxal entendimento, pois basta que o inadimplemento seja maciço ou apenas considerável para se inviabilizar qualquer prestador do serviço resultando, daí sim, na interrupção do serviço, e não apenas em relação ao inadimplente, mas também para o usuário que sempre cumpriu sua contraprestação.[37]

A jurisprudência, igualmente, tem se mostrado divergente em face da inadimplência dos usuários, ora entendendo, em homenagem ao princípio da

[35] *Direito Administrativo Brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 314-315.
[36] *Teoria Geral das Concessões de Serviço Público*. São Paulo: Dialética, 2003, p. 310.
[37] *Concessão de Serviços Públicos*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 1999, p. 52.

continuidade, pela impossibilidade de interrupção da prestação de serviços públicos essenciais tanto a particulares[38] como a entes estatais[39] (especialmente fornecimento de energia elétrica e abastecimento de água), ora entendendo pela legalidade do corte porque a razão da norma não seria privilegiar a inadimplência, mas sim impedir a interrupção dos serviços por motivos injustificáveis[40]. Vê-se que esta última interpretação, ao entender possível a interrupção do serviço na hipótese de não haver a contraprestação correspondente à sua utilização pelo usuário, pretende, em verdade, viabilizar economicamente a atividade da concessionária e garantir a continuidade do serviço público a todos.

Por fim, cumpre destacar a existência de julgados[41] que, mesmo admitindo o corte no fornecimento de energia elétrica a repartições públicas, consideram impossível a extensão deste corte aos órgãos que prestam serviços essenciais à população (tais como hospitais), parecendo evidente, também aqui, a proteção do interesse da coletividade[42].

Outrossim, visando a assegurar a efetiva concreção do princípio da continuidade[43], estabeleceu o artigo 39 da Lei 8.987/95 que o contrato de concessão poderá ser rescindido por iniciativa da concessionária no caso de descumprimento das normas contratuais pelo poder concedente, mediante ação judicial especialmente intentada para esse fim, não podendo os serviços prestados, contudo, ser interrompidos ou paralisados até a decisão judicial transitada em julgado[44]. Em outras palavras, decorre do princípio da continuidade a impossibilidade de o concessionário invocar a *exceptio non adimpleti contractus* para eximir-se da regular prestação do serviço[45]. Antônio

[38] Nesse sentido, TJRS, Apelação Cível 70002529386, Relator: Des. Aymoré Roque Pottes de Mello. Porto Alegre, 13 de setembro de 2001; STJ. REsp 353.796 – MA. Recorrente: Companhia Energética do Maranhão. Recorrido: Enéas de Vilhena Frazão Junior e outros. Relator: Ministro José Delgado, Brasília, 11 de dezembro de 2001.

[39] Conforme STJ. REsp 278.532 – RO, Recorrente: Município de Pimenta Bueno. Recorrido: Centrais Elétrics de Rondônia S/A. Relator: Ministro Francisco Falcão. Brasília, 16 de novembro de 2000.

[40] STJ. REsp 840.864 - SP. Recorrente: Companhia Paulista de Energia Elétrica. Recorrido: Antônio Honorato dos Santos. Relatora: Ministra Eliana Calmon, Brasília, 17 de abril de 2007; STJ. REsp 363.943 – MG. Recorrente: Sebastiana Rodrigues da Costa. Recorrido: Companhia Energética de Minas Gerais. Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros. Brasília, 10 de dezembro de 2003.

[41] STJ. REsp 876.723 – PR. Recorrente: Companhia Paranaense de Energia (COPEL). Recorrido: Sociedade Hospitalar Beneficente de Andirá. Relator; Humberto Martins, 12 de junho de 2006.

[42] A sedimentar este entendimento, observa-se que a recente Lei 11.445 de 05.01.2007, que regula a matéria concernente ao saneamento básico, admite que o serviço possa ser interrompido pelo prestador em face do não pagamento das tarifas pelo usuário, após ter sido formalmente notificado (artigo 40, inciso V).

[43] A permanência do servidor em serviço, por determinado prazo fixado em lei, quando pede exoneração, assim como a limitação ao direito de greve no caso de serviços ou atividades essenciais são importantes corolários do princípio da continuidade, não cabendo esses enfrentamentos no presente trabalho, contudo, porque não relacionados diretamente com a concessão de serviços públicos.

[44] Os contratos administrativos regidos pela Lei 8.666/93 podem ser rescindidos pela empresa contratada quando a Administração atrasar os pagamentos devidos por período superior a 90 dias (art. 78, inciso XV).

[45] Contudo, esse dispositivo tem sido considerado inconstitucional por parte da doutrina, sustentando Lúcia Valle de Figueiredo que ter o concessionário que esperar sentença

Carlos Cinta do Amaral[46] acrescenta que além de a concessionária estar proibida de interromper ou paralisar os serviços até a decisão judicial transitada em julgado, também permanecerá obrigada à prestação do serviço adequado, sob pena de se sujeitar à declaração de caducidade.

Outro consectário importante do princípio da continuidade depreende-se das cláusulas exorbitantes previstas no artigo 35, § 2º, da Lei 8.987/95 e no artigo 58, inciso V, da Lei 8.666/93, as quais possibilitam ao poder concedente utilizar as instalações, os materiais e os recursos humanos vinculados à prestação do serviço nas hipóteses de rescisão do contrato ou de intervenção na concessão, com o objetivo justamente de não permitir a descontinuidade da execução do serviço.

No mesmo sentido, estabelece o artigo 35, §§ 1º e 3º, da Lei 8.987/95 que quando da extinção da concessão retornam ao poder concedente todos os bens reversíveis[47], direitos e privilégios transferidos ao concessionário, os quais poderão ser imediatamente utilizados e usufruídos pelo titular do serviço, já que tais bens, em regra, somente interessam a quem vai dar continuidade ao serviço. Maria Sylvia Zanella Di Pietro[48] refere que em qualquer caso de extinção da concessão os bens do concessionário necessários ao serviço serão incorporados pelo poder concedente mediante indenização, fundamentando-se este instituto da reversão no princípio da continuidade do serviço publico.

A ratificar esta a compreensão, vale destacar a doutrina de Celso Ribeiro Bastos:

> se não houvesse esta passagem imediata dos bens para as mãos do poder concedente, far-se-ia necessário abrir-se um prazo para novos investimentos e para a realização da implantação do serviço, o que poderia demandar um tempo incompatível com o princípio da continuidade[49].

Não foi outro o escopo do artigo 16 da Lei de 8.987/95, se não garantir a continuidade do serviço público, ao prever que a outorga da concessão ou permissão não terá caráter de exclusividade, salvo no caso de inviabilidade técnica ou econômica devidamente justificadas, porquanto este regramento minimiza os riscos de paralisação da atividade na hipótese de determinada empresa descumprir a execução do contrato, sobretudo porque a possibilidade

---

transitada em julgado seria desconhecer o artigo 5, inciso XXXV, da Constituição da República (*Curso de Direito Administrativo*, 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1998 p. 87).

[46] *Concessão de Serviço Público*, 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 104.

[47] A indicação dos bens reversíveis deve conter no edital da licitação e no respectivo contrato, conforme artigos 18, inciso X, e 23, inciso X, da Lei 8.987/95. Antônio Carlos de Araújo Cintra destaca a importância da indicação dos bens reversíveis constar já no edital de licitação para que os candidatos à concessão possam levar em conta, em suas propostas, a amortização de seu valor (Apontamentos sobre a reversão de bens públicos na concessão de serviço público. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, 1999, v. 345, p. 17).

[48] *Direito Administrativo.* 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 280.

[49] *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002, p. 281.

de imposição de sanções pelo descumprimento da obrigação não garante que os administrados usufruam direta e imediatamente do serviço[50].

Por fim, forçoso admitir que a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato, embora constitua reconhecidamente um direito do concessionário, também corresponde a um interesse da própria Administração Pública em garantir a manutenção do contrato e, por conseqüência, a continuidade do serviço público. Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro destaca que "a idéia do equilíbrio, se é analisada, em regra, sob o ponto de vista do interesse do concessionário, na realidade também atende a um interesse coletivo, ou seja o interesse na continuidade do serviço concedido"[51].

2 A CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO E SUAS CONSEQÜÊNCIAS PARA O REGIME DA RESPONSABILIDADE PERANTE TERCEIROS

2.1 A responsabilidade do concessionário

Depreende-se do conceito de concessão de serviço público expresso no artigo 2º, inciso II, da Lei 8.987/95[52] que o concessionário desempenhará a atividade por sua conta e risco, assumindo, por conseguinte, toda a responsabilidade civil e administrativa pelos danos que causar ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros.

Ratificando esta compreensão, o artigo 25, *caput*, da Lei 8.987/95 estabelece que incumbe ao concessionário a execução dos serviços concedidos, cabendo-lhe responder por todos os prejuízos causados ao poder concedente, aos usuários ou a terceiros, não excluindo ou atenuando esta responsabilidade a fiscalização exercida pelo órgão competente.

Além disso, o próprio artigo 37, § 6º, da Constituição da República determina que as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso nos casos de dolo e culpa. A respeito deste dispositivo, sustenta José dos Santos Carvalho Filho que o Constituinte pretendeu equiparar, para efeitos da responsabilidade objetiva, o Estado e as pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviço público, "e isso porque, conforme já ensinava a doutrina mais autorizada, estas últimas são verdadeira **longa manus** do Poder Público" [53]. Ainda, diz o autor que se o concessionário não dispuser de meios efetivos para reparar os prejuízos causados, pode o lesado voltar-se contra o poder

[50] Ainda que os autores pesquisados e citados neste estudo não tenham feito expressa relação entre o artigo 16 da Lei 8.987/95 e o princípio da continuidade do serviço público.
[51] *Parcerias na Administração Pública*. 5. ed. São Paulo: Atlas. 206, p. 313.
[52] Assim dispõe o artigo 2, inciso II da Lei 8.987/95: "II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado"
[53] *Manual de Direito Administrativo*. 17. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 336.

concedente, que sempre terá responsabilidade subsidiária pelo fato de o concessionário ser um agente seu[54].

A confirmar este entendimento, Maria Sylvia Zanella Di Pietro[55] refere que os concessionários e permissionários de serviço público respondem objetivamente pelos danos causados a terceiros, bastando, para tanto, demonstrar o nexo de causalidade entre a atividade delegada e o dano sofrido pelo administrado, independentemente da existência de culpa ou dolo do concessionário, sendo que apenas quando os bens do próprio concessionário do serviço concedido não forem suficientes para suportar eventuais danos sofridos pelos administrados é que o concedente arcará subsidiariamente com este ônus.

No mesmo sentido, aduz Diógenes Gasparini que "não seria justo, nem jurídico, que a mera transferência da execução dos serviços tornasse a recomposição do patrimônio do prejudicado mais lenta e onerosa do que a exigida da Administração Pública"[56], que somente assumirá a responsabilidade subsidiária quando, esgotadas as forças do concessionário, restar por satisfazer certo montante decorrente de obrigações originadas diretamente da prestação dos serviços (como por exemplo as indenizações em razão de acidentes).

Celso Antônio Bandeira de Melo[57] esclarece que a responsabilidade do concessionário pelos prejuízos causados a terceiros, e desde que estejam ligados à prestação do serviço, rege-se pelos mesmos critérios e princípios regentes da responsabilidade do Estado, sendo que apenas quando o prestador do serviço se encontrar em situação de insolvência é que o poder concedente assumirá subsidiariamente a responsabilidade por eventuais danos causados a terceiros, já que tais prejuízos foram causados por quem agia no lugar do Estado, por quem estava no exercício de atividade e poderes que incumbiam diretamente ao Estado prestar e exercer.

Parece incontestável que os entendimentos retro mencionados tratam da responsabilidade pelos prejuízos causados na execução do serviço, ou seja dizem respeito à responsabilidade objetiva do concessionário (e subsidiária do Estado) por prejuízos causados em decorrência direta da prestação do serviço. O fundamento desta responsabilidade "está em que o dano foi efetuado por quem agia no lugar do Estado e só pôde ocorrer em virtude de estar o concessionário no exercício de atividade e poderes incumbentes ao concedente"[58].

Outrossim, estabelece o artigo 25, § 1º, da Lei 8.987/95 que a concessionária poderá contratar com terceiros o desenvolvimento de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, bem como a implementação de projetos associados[59], acrescentando o § 2º do referido

---

[54] *Manual de Direito Administrativo*. 17. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2007, p. 337.
[55] *Parcerias na Administração Pública*, 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 110.
[56] *Direito Administrativo*. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 315.
[57] *Curso de Direito Administrativo*. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 669-670.
[58] MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. *Curso de Direito Administrativo*. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 670.
[59] A subcontratação não poderá abranger todas as atividades necessárias à prestação do serviço público, sob pena de desnaturar a terceirização e configurar hipótese de cessão da concessão a terceiros, que corresponde transferência, para outra empresa, de uma parte do próprio objeto da concessão. A subconcessão depende de autorização do poder concedente e

dispositivo que "os contratos celebrados entre a concessionária e os terceiros a que se refere o parágrafo anterior reger-se-ão pelo direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e o poder concedente"[60].

Nesse mesmo sentido, prevê o artigo 31, parágrafo único, da Lei 8.987/95 que as contratações, inclusive de mão-de-obra, feitas pela concessionária serão regidas pelo direito privado e pela legislação trabalhista, não se estabelecendo qualquer relação entre os terceiros contratados pela concessionária e o poder concedente. Não fosse isso o bastante para eliminar qualquer possibilidade de responsabilização da Administração Pública, o artigo 38, § 6º, da Lei 8.987/95 refere que declarada a caducidade, não decorrerá para o poder concedente nenhuma espécie de responsabilidade em relação a encargos, ônus, obrigações ou compromissos com terceiros ou com empregados da concessionária[61].

Em outras palavras, verifica-se que há um campo onde o concessionário atua/negocia exclusivamente na condição de particular, sem nenhuma sujeição ou prerrogativas especiais, estabelecendo contratos de igual para igual, não assumindo o poder concedente nenhuma responsabilidade em relação às contratações firmadas pelo concessionário. "Esse é o ângulo empresarial do concessionário, ou seja, a necessidade de estruturação interna e externa para cumprir regularmente o objeto contratado"[62].

Sobre este aspecto, os autores franceses Georges Vedel e Pierre Devolvé afirmam que:

> A concessão de serviço público se constrói sobre duas idéias antitéticas cujo equilíbrio constitui toda a teoria do contrato de concessão, trata-se: (a) de um lado, de um serviço público que deve funcionar no interesse geral e sob a autoridade da Administração; (b) de outro lado, de uma empresa capitalista que comporta, no pensamento daquele que está a sua testa, o máximo de proveito possível[63].

---

será sempre precedida de concorrência, sub-rogando-se o subconcessionário em todos os direitos e obrigações da subconcedente (art. 26 da Lei 8.9787/95).

[60] Toshio Mukai sustenta que a regra que estabelece a subcontratação é contraditória, porquanto embora as relações estabelecidas entre o concessionário e terceiros regerem-se exclusivamente pelo direito privado, não se estabelecendo nenhuma vinculação destes últimos com o poder concedente, a execução das atividades contratadas com terceiros pressupõe o cumprimento das normas regulamentares da modalidade do serviço concedido, consoante artigo 25, § 3º da Lei 8.987/95. *(Concessões, Permissões e Privatizações de Serviços públicos.* 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 51).

[61] Todos estes dispositivos repetem a regra contida no artigo 71 da Lei 8.666/93, que prevê a responsabilidade exclusiva do contratado pelos encargos de natureza trabalhista, previdenciária, fiscal ou comercial resultantes da execução do contrato, vedando a transferência de responsabilidade, pelo pagamento destes encargos, à Administração Pública, que apenas poderá responder solidariamente em relação aos encargos previdenciários.

[62] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 17 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, fl. 342.

[63] Citados por DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 5. ed. São Paulo: Atlas. 206, p. 313.

Assim, parece evidente que eventuais prejuízos causados a esses terceiros na hipótese de a concessionária não cumprir com suas obrigações contratuais (tais como o não pagamento dos salários do pessoal recrutado ou o não pagamento de fornecedores) deverão ser suportados sempre e integralmente pelo concessionário, não podendo os terceiros voltarem-se contra o poder concedente para exigir o cumprimento da prestação assumida pelo concessionário, não havendo que se falar, por conseguinte, em responsabilidade subsidiária do Estado[64].

Para explicitar esta posição, vale anotar o ensinamento de Marçal Justen Filho:

> a contratação promovida pelo concessionário, cujo objeto não envolver o fornecimento direto do serviço público, não configurará contrato administrativo, mas negócio sujeito ao direito privado. Em última análise, tratar-se-á de relação jurídica alheia ao Estado[65].

Não é outra a compreensão de Celso Antônio Bandeira de Mello:

> Já os prejuízos de terceiros oriundos de comportamentos do concessionário alheios à própria prestação do serviço – ainda que assumidos a fim de se instrumentar para a prestação dele – não são suportáveis pelo concedente no caso de insolvência do concessionário. Quem contrata ou se relaciona com este, tanto como em suas relações com qualquer outra pessoa, deve acautelar-se com respeito às condições de solvência da outra parte.(...) O concessionário, pessoa de Direito Privado, de objetivos econômicos, está, ao agir nesta qualidade, sujeito, como qualquer empresa, aos percalços naturais da atividade empresarial[66].

Ou seja, inexiste a possibilidade de responsabilidade subsidiária do poder concedente porque não se trata de danos resultantes da própria execução do serviço público concedido. Nessas contratações o concessionário não está atuando por investidura estatal, mas sim desenvolvendo a sua atividade empresarial, incorrendo, portanto, em todos os riscos naturais a essa atividade econômica, razão pela qual o terceiro que contrata com o concessionário deverá previamente diligenciar a disponibilidade e liquidez patrimonial deste para a satisfação de eventuais dívidas, sem olvidar da

---

[64] JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria Geral das Concessões de Serviço Público*. São Paulo: Dialética, 2003, p. 521.
[65] *Teoria Geral das Concessões de Serviço Público*. São Paulo: Dialética, 2003, p. 521.
[66] MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. *Curso de Direito Administrativo*. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 670.

peculiar condição jurídica a que seus bens estão submetidos, conforme ver-se-á no próximo item deste estudo.

2.2 A afetação pública do patrimônio privado do concessionário e a continuidade do serviço público

A concessão do serviço público reclama uma estrutura material compatível com a execução das atividades, podendo este patrimônio ser formado por bens privados do concessionário e por bens de titularidade do próprio Estado, sendo que estes últimos são provisoriamente repassados à guarda do concessionário para a prestação do serviço e, ao final da concessão, revertem automaticamente ao Poder Público independentemente de qualquer previsão contratual. Por isso tais bens são definidos como de propriedade resolúvel, na medida em que integram apenas provisoriamente o patrimônio da empresa concessionária[67].

No que pertine aos bens privados do concessionário, verifica-se que há bens desvinculados de qualquer afetação pública e outros aplicados diretamente à prestação de serviço público, os quais, quando do término da concessão, se assim estabelecido no contrato, reverterão ao poder concedente e serão imediatamente utilizados e usufruídos pelo titular do serviço, de modo a garantir a continuidade do serviço público. Celso Antônio Bandeira de Mello[68] sustenta que a razão principal da reversão reside justamente no caráter público do serviço e na inadmissibilidade de sua paralisação em face da extrema relevância que tem para o bem-estar da comunidade.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro[69] menciona que o regime jurídico híbrido a que se submete a concessionária também está presente em relação ao seu patrimônio, porquanto possui bens particulares inseridos no conceito do artigo 98 do Código Civil[70], que podem ser objeto de qualquer relação regida pelo direito civil ou comercial, e dispõe de bens que estão vinculados à prestação do serviço público, sendo submetidos ao regime de direito público, tais como os bens de uso comum do povo e os de uso especial referidos no artigo 99 do Código Civil. Acrescenta que esses últimos bens incluem-se na categoria de bens *extra comercium*, ou seja estão fora do regime jurídico privado (mesmo que a lei não diga expressamente), tratando-se de característica inerente ao princípio da continuidade do serviço público.

Celso Antônio Bandeira de Mello sustenta que bens públicos são todos aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público (União, Estados, Distrito Federal, Municípios e respectivas autarquias e fundações de direito

---

[67] Conforme MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 12 ed. Rio de Janeiro. Editora Forense, 2001, p. 434.
[68] *Curso de Direito Administrativo*. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 667.
[69] *Parcerias na Administração Pública*. 5. ed. São Paulo: Atlas. 206, p. 108-109.
[70] Assim estabelece o artigo 98 do Código Civil: *"São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem".*

público), bem como aqueles bens que, embora não pertencentes a estas pessoas, estejam afetados à execução de um serviço público [71].

No mesmo sentido, Diógenes Gasparini[72] inclui expressamente no conceito de bens públicos aqueles pertencentes a terceiros quando vinculados à prestação de serviços públicos, e exemplifica dizendo que são bens públicos os bens de certa empresa privada concessionária do serviço funerário municipal se afetados à execução desse serviço.

Não é outra a compreensão de Ruy Cirne Lima ao assinalar que o conceito de domínio público e patrimônio administrativo excede ao de propriedade pública para alcançar "todos os bens, pertençam a quem pertencerem, que participam da atividade administrativa e se acham por isso mesmo, vinculados aos fins desta"[73]. Ou seja, o elemento identificador de um bem público é a sua destinação pública, é o fato de participar de atividade administrativa confiada à realização do Estado.

José dos Santos Carvalho Filho conceitua bens públicos como sendo todos aqueles bens que, de qualquer natureza e a qualquer título, pertençam às pessoas jurídicas de direito público, sejam elas federativas, sejam da Administração centralizada. Explica o autor que a menção a qualquer título funda-se na especial circunstância de que "no conceito tanto se incluem os bens do domínio do Estado na qualidade de proprietário em sentido estrito, quanto aqueles outros que, de utilização pública, se sujeitam ao poder de disciplinamento e regulamentação pelo Poder Público"[74], o que parece ser o caso das concessões de serviço público, na medida em que o artigo 31, incisos II e VII, da Lei 8.987/95, repita-se, outorga à Administração Pública o poder-dever de exigir que o concessionário mantenha em dia o inventário e o registro dos bens vinculados à prestação do serviço público, bem como zele pela integridade dos mesmos.

Marçal Justen Filho, por sua vez, assinala que os bens privados do concessionário, mesmo que aplicados à satisfação de necessidades coletivas, não se transformam em bens públicos porque não integram o domínio do poder concedente, incidindo sobre os mesmos apenas algumas restrições decorrentes de sua afetação ao serviço público. Isso porque "nem o bem se transforma em público nem o concessionário adquire a condição de integrante da Administração" [75].

Mas independentemente da inclusão dos bens pertencentes às concessionárias no conceito restrito de bens públicos, pode-se dizer que enquanto aqueles estiverem afetados ao serviço público, e ainda que ausente a previsão de reversão ao poder concedente ao final da concessão, ou seja, mesmo que estejam apenas temporariamente vinculados à execução da atividade pública, sujeitar-se-ão ao regime jurídico de direito público em razão da sua destinação.

Nessa esteira, vê-se que o artigo 7º da Lei 8.987/95 faz expressa referência à obrigação dos usuários de contribuir para a permanência das boas

---

[71] *Curso de Direito Administrativo*. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 751.
[72] *Direito Administrativo*. 7.ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 671.
[73] Princípios de Direito Administrativo. 7. ed. Revista e Atualizada por Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 187.
[74] *Manual de Direito Administrativo*. 17 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, fl. 965.
[75] *Curso de Direito Administrativo*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 714.

condições dos "bens públicos" através dos quais lhe são prestados os serviços. O artigo 31, inciso VII, da mesma Lei diz que incumbe à concessionária zelar pela integridade dos bens vinculados à prestação do serviço público, bem como segurá-los adequadamente. Ainda, o artigo 29, inciso VIII desta Lei prevê que o poder concedente poderá declarar de utilidade pública os bens necessários à execução do serviço, promovendo desapropriações diretamente ou mediante outorga de poderes à concessionária, parecendo evidente, dessa forma, que os bens privados de terceiros, quando necessários à prestação do serviço público, serão afetados a uma finalidade pública e submetidos ao regime de direito administrativo.

Especificamente quanto à destinação dos bens, comunga-se do entendimento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro[76] no sentido de que incidirá sobre estes bens o regime jurídico dos bens públicos de uso especial. E isso porque os beneficiários diretos dos bens das concessionárias afetados ao serviço público são os usuários dos serviços, e porque os bens de uso especial são aqueles utilizados nos serviços prestados pela Administração[77]. José dos Santos Carvalho Filho[78] confirma esta posição ao dizer que não perdem a característica de bens de uso especial aqueles que, objetivando a prestação de serviços públicos, estejam sendo utilizados por particulares, especialmente sob o regime de delegação.

Se resta indubitável a incidência do regime jurídico dos bens públicos de uso especial aos bens privados das concessionárias enquanto afetados ao serviço público, cumpre verificar as implicações decorrentes desse regime jurídico em face da responsabilidade contratual do concessionário perante terceiros.

O regime jurídico dos bens públicos visa a assegurar a continuidade e a regularidade de sua destinação ao atendimento de necessidades coletivas contra quaisquer ingerências de particulares ou mesmo dos próprios agentes políticos[79], sendo tais bens norteados pelos institutos da inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade[80].

A impenhorabilidade resguarda os bens públicos, impedindo que sobre eles recaia o instituto constritivo da penhora e, por conseqüência, que sejam alienados a terceiros para propiciar a satisfação do credor no caso de não cumprimento de obrigações assumidas pelo Poder Público. O fundamento da impenhorabilidade dos bens públicos está previsto no artigo 100 da Constituição da República, o qual dispõe que os créditos de terceiros contra a Fazenda Pública, em virtude de sentença judicial, serão pagos através do sistema de precatórios.

Isso posto, necessário faz-se considerar, de um lado, a responsabilidade patrimonial do concessionário prestador de serviço público, e, de outro, a

---

[76] *Parcerias na Administração Pública*. 5. ed. São Paulo: Atlas. 206, p. 317.
[77] MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno.* 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 263
[78] *Manual de Direito Administrativo*. 17 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, fl. 971.
[79] MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno.* 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 260 e 265.
[80] A inalienabilidade e a imprescritibilidade dos bens públicos não serão objeto de análise específica neste trabalho, cumprindo apenas observar que estão legalmente previstas nos artigos 100 e 102, respectivamente, do Código Civil. Em nível constitucional a imprescritibilidade está afirmada nos artigos 183, § 3º, e 191.

situação dos credores em razão do inadimplemento do concessionário quando da contratação de mão-de-obra e da subcontratação de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido, tendo em vista que nessas relações jurídicas o concessionário atua exclusivamente na condição de particular.

Respondendo a este questionamento, Marçal Justen Filho sustenta que em razão do patrimônio privado do concessionário estar vinculado à prestação de um serviço público e submeter-se à aplicação de um regime jurídico especial (o regime jurídico dos bens públicos), estes bens não podem ser penhoráveis e tampouco objeto de desapossamento compulsório por dívidas do concessionário [81].

Para ratificar esta compreensão, vale transcrever o ensinamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

> Se a concessionária dispõe de bens, receitas ou de créditos vinculados à prestação do serviço público concedido, em um regime jurídico sob muitos aspectos derrogatório do direito comum, não há possibilidade de sujeitá-los à penhora, sob pena de causar-se a paralisação do serviço, em prejuízo do interesse coletivo em sua continuidade[82].

Assim, tem-se que os bens e as rendas que não estão afetados diretamente à prestação do serviço público subordinam-se às regras de direito privado, contudo, aqueles que estão vinculados à execução de serviço público submetem-se ao regime jurídico próprio dos bens públicos de uso especial, razão pela qual não podem ser penhorados ou dados em garantia, nem ser objeto de qualquer relação regida pelo direito privado (sem que previamente sejam desafetados de sua destinação pública), tendo em vista que tais medidas são tendentes a prejudicar a continuidade do serviço público e a frustrar o direito dos usuários à prestação adequado do serviço.

Além disso, cumpre registrar que a penhora dos bens afetados ao serviço público pode resultar não só na incapacidade de a empresa concessionária manter o serviço público contínuo, mas poderá inclusive impossibilitar que o próprio poder concedente garanta esta continuidade (na hipótese deste retomar o serviço por encampação ou caducidade), mormente se dentre os bens penhoráveis estiverem aqueles previamente estabelecidos como reversíveis.

Nessa esteira, antes mesmo da Constituição da República de 1988 Sérgio Ferraz já sustentava a limitação da disponibilidade dos bens pertencentes às empresas estatais quando afetados à prestação de serviços públicos:

> Eles estarão sempre vinculados à finalidade para que existem. E se eles estão conectados de maneira mais direta ou menos direta à realização

[81] *Curso de Direito Administrativo*. 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 525.
[82] *Parcerias na Administração Pública*. 5. ed. São Paulo: Atlas. 206, p. 313.

> dos serviços públicos, essa livre disponibilidade nas suas várias facetas: penhorabilidade, alienabilidade total etc., sofrerá o impacto do interesse público, que estará sempre presente na atuação estatal, ainda que sob a forma empresarial.[83]

A confirmar este entendimento, vale destacar as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello a respeito da impossibilidade de penhora dos bens afetados à prestação do serviço público (ainda que estivesse se referindo aos bens pertencentes às sociedades de economia mista, porquanto tais pessoas jurídicas também são dotadas de personalidade jurídica de direito privado):

> Como os bens que estejam afetados à prestação do serviço são bens públicos e, ademais, necessários à continuidade das prestações devidas ao corpo social, não podem ser distraídos de tal finalidade. Com efeito, não faria sentido que interesses creditícios de terceiros preferissem aos interesses de toda a coletividade no regular prosseguimento de um serviço público. Assim, jamais caberia a venda destes bens em hasta pública, que seria o consectário natural da penhora e execução judicial ...[84].

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acompanhou este posicionamento ao propugnar pela impenhorabilidade dos bens, das rendas e dos serviços da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, que deve se submeter ao regime de precatórios previsto no artigo 100 da Constituição da República, tendo em vista tratar-se de empresa pública que presta serviço de competência da União Federal e por ela mantido[85].

Outrossim, Maria Sylvia Zanella Di Pietro[86] registra que a preocupação do legislador em preservar a afetação pública de uma parcela dos bens da concessionária, como forma de garantir a continuidade do serviço público, também fica claramente demonstrada no artigo 28 da Lei 8.987/95, o qual determina que "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".

Os direitos emergentes na concessão são os recursos procedentes da cobrança das tarifas, havendo impedimento legal para que as concessionárias

---

[83] Citado por ATALIBA, Geraldo. *Patrimônio Administrativo – Empresas Estatais Delegadas de Serviço Público – Regime de seus Bens – Execução de suas Dívidas*. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n. 7, p. 97-103, 1994.
[84] *Curso de Direito Administrativo*. 13 ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 166.
[85] STF. RE 220-906 – Distrito Federal. Recorrente: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Recorrido: Ismar José da Costa. Ministro: Maurício Corrêa, Distrito Federal, em 16 de novembro de 2006.
[86] *Parcerias na Administração Pública*. 5. ed. São Paulo: Atlas. 206, p. 109.

ofereçam em garantia todos os recursos futuros, de maneira a não comprometer a operacionalização do serviço público e a continuidade de sua prestação[87].

Vê-se que neste dispositivo há uma limitação expressa a que o patrimônio da concessionária seja objeto de direito real de garantia, o que identifica a incidência do regime jurídico dos bens públicos sobre os bens privados da concessionária quando afetados ao serviço público.

A exemplificar esta compreensão, cumpre anotar o caso da Companhia Metropolitano de São Paulo (METRÔ), porquanto embora o Superior Tribunal de Justiça[88] tenha inicialmente admitido a penhora sobre a receita das bilheterias, esta decisão foi suspensa no Supremo Tribunal Federal[89], que fez constar expressamente na ementa do acórdão que "adota-se esse entendimento sobretudo em homenagem ao princípio da continuidade do serviço público, sobre o qual, a princípio, não pode prevalecer o interesse creditício de terceiros".

Assim, forçoso reconhecer que as rendas e os bens privados da concessionária somente serão penhoráveis se não estiverem afetados à prestação do serviço público, ou seja, se a penhora não implicar a paralisação ou o prejuízo do serviço concedido, porquanto os interesses e direitos particulares não podem se sobrepor ao princípio da continuidade do serviço público.

CONCLUSÃO

Com o presente trabalho pretendeu-se estudar as implicações decorrentes do princípio da continuidade do serviço público e da afetação pública do patrimônio privado do concessionário para o regime de sua responsabilidade perante terceiros, especialmente nos contratos que celebrar sob o regime de direito privado, tendo em vista o direito constitucional dos usuários à prestação adequada do serviço público - independentemente de sua execução por pessoas públicas ou privadas - e a inadmissibilidade de sua interrupção em face da extrema relevância que tem para o atendimento das necessidades públicas.

Inicialmente, verificou-se que a instituição, regulação, fiscalização e controle dos serviços públicos incumbe exclusivamente ao Estado, independentemente de sua prestação ser delegada a empresas privadas sob o regime de concessão, porquanto a colaboração de particulares no desempenho de serviços públicos não afasta o caráter público da atividade e tampouco a

[87] MUKAI, Toshio. Concessões, *Permissões e Privatizações de Serviços Públicos*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p.53.

[88] STJ. REsp 343.968 - São Paulo. Recorrente: Companhia do Metropolitano de São Paulo (METRÔ). Recorrido: Dindicato dos Trabalhadores em Empresas de Transportes Metroviários de São Paulo. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Brasília, 5 de fevereiro de 2002.

[89] STF. Ação Cautelar 669-4 - São Paulo. Requerente: Companhia do Metropolitano de São Paulo (METRÔ). Requerido: Cetenco Engenharia. Relator: Ministro Carlos Britto, Brasília, 06 de outubro de 2006.

incidência do regime jurídico de direito administrativo, estando o poder concedente autorizado a promover, por ato imperativo, mudanças no regime de prestação do serviço para conformá-lo ao interesse da coletividade, bem como reassumir a atividade quando entender mais conveniente ao interesse público, desde que mantido o equilíbrio econômico-financeiro ao concessionário.

Ainda, verificou-se que a continuidade do serviço é um dos elementos caracterizadores do serviço público adequado, tendo a Lei 8.987/95 disciplinado vários institutos que se prestam a efetivá-lo, tais como: a impossibilidade de o concessionário invocar a *exceptio non adimpleti contractus*; a reversão dos bens afetados à prestação do serviço; a possibilidade de o poder concedente utilizar as instalações, os materiais e os recursos humanos vinculados à execução do serviço nas hipóteses de rescisão do contrato ou intervenção na concessão; bem como a própria ausência de exclusividade na outorga da concessão.

Outrossim, restou demonstrado que os bens e as rendas que estão diretamente vinculados à execução do serviço público submetem-se ao regime jurídico próprio dos bens públicos de uso especial, razão pela qual não podem ser penhorados ou dados em garantia, nem ser objeto de qualquer relação regida pelo direito privado, porquanto tais medidas são tendentes a prejudicar a continuidade do serviço público e a inviabilizar o direito dos usuários à prestação adequada do serviço.

Assim, embora os artigos 25, § 2º e 31, parágrafo único, ambos da Lei 8.987/95, estabeleçam que a contratação de mão-de-obra e a subcontratação de atividades inerentes, acessórias ou complementares ao serviço concedido serão regidas pelo direito privado, e embora nessas relações jurídicas o concessionário atue exclusivamente na condição de particular, desenvolvendo a sua atividade empresarial sem nenhuma prerrogativa especial - o que poderia gerar a expectativa de que o eventual descumprimento de obrigações assumidas pelo concessionário poderia ser satisfeito através da penhora do seu patrimônio privado -, o fato é que a penhora e a conseqüente alienação forçada dos bens privados do concessionário, enquanto os mesmos estivessem vinculados à execução do serviço público, afastaria a incidência do regime jurídico de direito público e poderia inviabilizar a continuidade desse serviço, frustrando, em última análise, o interesse público.

Em outras palavras, o interesse creditíticio de terceiros não pode se sobrepor aos interesses de toda a coletividade no regular e adequado prosseguimento de um serviço público, impondo-se conferir ao interesse público uma posição de supremacia em face de interesses privados, mormente porque tais atividades são tendentes à concretização de direitos fundamentais assegurados na Constituição.

Assim, considerando os inafastáveis princípios da continuidade do serviço público, da supremacia do interesse público sobre o particular e da indisponibilidade do interesse público, forçoso concluir que as rendas e os bens privados das concessionárias prestadoras de serviços públicos, enquanto afetados aos fins públicos, são impenhoráveis, independentemente de a obrigação descumprida pelo concessionário resultar de negócio jurídico regido pelo direito privado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Concessão de Serviço Público*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

ATALIBA, Geraldo. Patrimônio Administrativo – Empresas Estatais Delegadas de Serviço Público – Regime de seus Bens – Execução de suas Dívidas*. Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 7, 1994.

ÁVILA. Humberto. *Teoria dos Princípios*: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 7.ed. São Paulo: Malheiros. 2007.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.

BLANCHET, Luiz Alberto. *Concessão de Serviços Públicos*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 1999.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 840.864 - SP.* Recorrente: Companhia Paulista de Energia Elétrica. Recorrido: Antônio Honorato dos Santos. Relatora: Ministra Eliana Calmon, Brasília, 17 de abril de 2007. Disponível em: http://www.stj.gov.br Acesso em 14 de junho de 2007.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 876.723 – PR.* Recorrente: Companhia Paranaense de Energia (COPEL). Recorrido: Sociedade Hospitalar Beneficente de Andirá. Relator; Humberto Martins, 12 de junho de 2006. Disponível em: http://www.stj.gov.br Acesso em 14 de junho de 2007.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial . 363.943 – MG. Recorrente: Sebastiana Rodrigues da Costa. Recorrido: Companhia Energética de Minas Gerais. Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros. Brasília, 10 de dezembro de 2003. Disponível em: http://www.stj.gov.br Acesso em 14 de junho de 2007.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 343.968 - SP*. Recorrente: Companhia do Metropolitano de São Paulo (METRÔ). Recorrido: Dindicato dos Trabalhadores em Empresas de Transportes Metroviários de São Paulo. Relatora: Ministra Nancy Andrighi. Brasília, 5 de fevereiro de 2002. Disponível em: http://www.stj.gov.br Acesso em 23 de julho de 2007.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 353.796 – MA*. Recorrente: Companhia Energética do Maranhão. Recorrido: Enéas de Vilhena Frazão Junior e outros. Relator: Mininstro José Delgado, Brasília, 11 de dezembro de 2001. Disponível em: http://www.stj.gov.br Acesso em 14 de junho de 2007.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial 278.532 – RO*, Recorrente: Município de Pimenta Bueno. Recorrido: Centrais Elétricas de Rondônia S/A. Relator: Ministro Francisco Falcão. Brasília, 16 de novembro de 2000. Disponível em: http://www.stj.gov.br Acesso em 14 de junho de 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário 220-906 – Distrito Federal.* Recorrente: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Recorrido: Ismar José da Costa. Ministro: Maurício Corrêa, Distrito Federal, em 16 de novembro de 2006. Disponível em: http://www.stf.gov.br Acesso em 23 de julho de 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Cautelar 669.4 - SP*. Requerente: Companhia do Metropolitano de São Paulo (METRÔ). Requerido: Cetenco Engenharia. Relator: Ministro Carlos Britto, Brasília, 06 de outubro de 2006. Disponível em: http://www.stf.gov.br Acesso em 23 de julho de 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. Apontamentos sobre a reversão de bens públicos na concessão de serviço público. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, 1999, v. 345, p. 15-18.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito Administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo.* 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *O Serviço Público e a Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. *Parcerias na Administração Pública*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de Direito Administrativo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros. 1998.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. *Teoria Geral das Concessões de Serviço Público*. São Paulo: Dialética, 2003.

LIMA, Ruy Cirne. *Princípios de Direito Administrativo*. 7. ed. Revista e Atualizada por Alberto Pasqualini. São Paulo: Malheiros. 2007.

MAFFINI, Rafael. *Direito Administrativo*. 1.ed., 2. tir. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 5.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. 12. ed. Rio de Janeiro. Editora Forense, 2001.

MUKAI, Toshio. *Concessões, Permissões e Privatizações de Serviços Públicos*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RIO GRANDE DO SUL, Tribunal de Justiça. *Apelação Cível 70002529386*, Relator: Des. Aymoré Roque Pottes de Mello. Porto Alegre, 13 de setembro de 2001. Disponível em http://www.tj.rs.gov.br Acesso em 14 de junho de 2007.

Referência Bibliográfica deste Trabalho:

Conforme a NBR 6023:2002, da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), este texto científico em periódico eletrônico deve ser citado da seguinte forma:

BIACHI, Fernanda. A (Im) Penhorabilidade dos bens privados das concessionárias prestadoras de serviço público em face do princípio da continuidade do Serviço Público. **Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 23, julho/agosto/setembro de 2010. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-23-JULHO-2010-FERNANDA-BIACHI.pdf>. Acesso em: xx de xxxxxx de xxxx

Observações:

1) Substituir "x" na referência bibliográfica por dados da data de efetivo acesso ao texto.
2) A REDE - Revista Eletrônica de Direito do Estado - possui registro de Número Internacional Normalizado para Publicações Seriadas (*International Standard Serial Number*), indicador necessário para referência dos artigos em algumas bases de dados acadêmicas: **ISSN 1981-187X**
3) Envie artigos, ensaios e contribuição para a Revista Eletrônica de Direito do Estado, acompanhados de foto digital, para o e-mail: rede@direitodoestado.com.br

A REDE publica exclusivamente trabalhos de professores de direito público. Os textos podem ser inéditos ou já publicados, de qualquer extensão, mas devem ser fornecidos em formato word, fonte arial, corpo 12, espaçamento simples, com indicação na abertura do título do trabalho e da qualificação do autor, constando na qualificação a instituição universitária a que se vincula o autor.

Publicação Impressa / Informações adicionais:

Informação não disponível.