

RECEBIDO EM: 21/08/2018

APROVADO EM: 04/10/2018

AUTORIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM EVOLUÇÃO: DE ATO ADMINISTRATIVO UNILATERAL A ATO NEGOCIAL PARA FINS DE DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

***AN EVOLUTION OF ADMINISTRATIVE AUTHORISATION:
FROM AN UNILATERAL ADMINISTRATIVE ACT TO
THE NEGOTIATION ACT WITH A PUBLIC SERVICE
DELEGATION MEANS***

Wassila Caleiro Abbud

*Doutoranda em Efetividade do Direito – PUC/SP. Mestre em Efetividade do
Direito (Direito Administrativo) pela PUC-SP. Professora Assistente do Curso de
Especialização em Direito Administrativo - PUC/SP – COGEAE. Advogada.*

Flávia Giorgini Fusco Cammarosano

*Doutoranda em Direito do Estado na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -
PUC/SP. Mestre em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São
Paulo - PUC/SP. Especialista em Direito Administrativo pela COGEAE - PUC/SP.
Professora Assistente da COGEAE-PUC/SP. Professora da Universidade Paulista -
UNIP. Diretora de Eventos do Instituto CEED. Advogada.*

SUMÁRIO: Introdução; 1. Breves considerações sobre
autorização administrativa; 1.1. Doutrina brasileira:
desenvolvimento e rigor científico; 1.2. Consolidação
pela doutrina majoritária anterior à 1988; 2. Autorização

administrativa e a Constituição de 1988; 3. A celeuma: autorização administrativa e a Lei n.º 9.472/1997 (LGT); 4. Perspectivas para uma acepção de autorização administrativa; 5. Conclusão; Referências.

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo abordar, de forma crítica, a autorização administrativa. Fruto de uma construção doutrinária estrangeira, desde a sua recepção no ordenamento jurídico brasileiro o instituto é alvo de discussões e críticas. Em que pese o esforço de se lhe atribuir um conceito universal e definitivo, certo é que a autorização administrativa se reveste de natureza jurídica que suscita diversas interpretações, quer sob a ótica das normas constitucionais brasileiras, quer sob a ótica da legislação sobre telecomunicações – recorte metodológico proposto neste artigo. Neste diapasão, o estudo traça uma evolução da autorização administrativa, de modo a apresentar algumas conclusões a respeito das perspectivas que se tem em relação aos seus aspectos gerais, sem que, com isto, esgote-se o tema ou que se proponha um conceito único.

PALAVRAS-CHAVE: Direito administrativo. Regime Jurídico Administrativo. Delegação. Serviço Público. Autorização Administrativa.

ABSTRACT: This present article aims at critically addressing the concept of Administrative Authorisation. This institution, which is product of a foreign doctrinarian construct, has been subjected to scrutiny and criticism since its reception within the Brazilian juristic system. Notwithstanding an effort to ascribe it to a definitive and universal condition, the Administrative Authorisation is certainly attired with a many-folded juristic nature, comprising several interpretations, either from the standpoint of Brazilian constitutional norms, or the perspective of telecommunications' legislation – the latter being the methodological outlook proposed in this article. As well as outlining an evolution of Administrative Authorisation, this study draws conclusions concerning its general aspects, attaining yet to its complexity, without proposing an exclusive deliberation, or attempting to drain out any possibility of dispute.

KEYWORDS: Administrative Law. Administrative Juristic Regime. Delegation. Public Service. Administrative Authorisation.

INTRODUÇÃO

O instituto da autorização administrativa tem sido objeto de diversas críticas pela mais gabaritada doutrina administrativista brasileira. No cerne da questão, debatem-se a respeito da possível incompatibilidade entre o conceito doutrinário de autorização administrativa e a utilização do instituto para fins de delegação de serviços públicos, conferida pela Constituição da República de 1988 e, em última análise, o direito de indenização pelos autorizatários, nesta hipótese.

Originariamente, a doutrina estabelecera que, por autorização administrativa, entendia-se tão somente aquele ato administrativo dotado de precariedade e revogável a qualquer tempo pelo Poder Público, no exercício de polícia administrativa, a fim de autorizar ao particular o exercício de práticas pendentes ou dependentes de prévia manifestação do Poder Público.

Com o advento da Emenda Constitucional n.º 05, de 15 de agosto de 1995, conferiu-se a possibilidade de o Poder Público delegar aos particulares determinados serviços públicos por meio de autorização, permissão e autorização, consoante o artigo 21, inc. XI e XII¹, enquanto que, de outro lado, estabelecera o artigo 175, *caput*, ser incumbência do Poder Público a prestação dos serviços públicos, na forma da lei, diretamente, ou indiretamente, somente por meio de concessão e permissão.

Neste contexto, e partindo-se desta concepção de autorização administrativa compreendida como ato de poder de polícia, muitos administrativistas de escol levantaram debates sob o enfoque da imprecisão técnica, vez que, em decorrência da natureza jurídica do instituto – ato administrativo unilateral e precário, revogável a qualquer tempo pelo Poder Público – não poderia este ser utilizado para fins de delegação de serviços públicos.

1 Artigo 21. Compete à União: XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 8, de 15/08/95); XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens (Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 8, de 15/08/95); b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres.

Para os fins que se pretende neste artigo, estabelece-se que é a partir da edição da Lei n.º 9.472, de 16 de julho de 1997 (Lei Geral de Telecomunicações - LGT), que a problemática adquire novos contornos. O diploma disciplinou os serviços de telecomunicações, a serem prestados sob o regime de direito privado por meio de autorização. Assim é que alguns doutrinadores passaram a questionar o conceito jurídico dominante do instituto, partindo-se da premissa de que o apego a uma interpretação meramente teórica, dissociada de qualquer substrato legal, estaria ultrapassada e engessada, incapaz de dar vazão ao anseio dos novos tempos. E isso porque, segundo tais críticas, a interpretação do instituto deveria ser feita sob a ótica da definição legal instituída pela Lei Geral de Telecomunicações (LGT).

Contudo, isto não se mostra adequado, vez que se parte do pressuposto que, ao menos no sistema jurídico brasileiro, a doutrina sempre constituiu – e constitui – fonte elementar no desenvolvimento e formação do Direito Administrativo, delineando os contornos de seu regime jurídico próprio e da natureza jurídica de seus institutos, valendo-se, primordialmente, da doutrina estrangeira, sobretudo aquela denominada europeia-continental. Por tal motivo, busca-se revisitar o tema sob o enfoque doutrinário, cujo papel não deve ser minimizado ou desconsiderado – antes, constitui fonte elementar de interpretação, conjugada com o regime jurídico estabelecido pela Constituição da República de 1988.

A visão crítica acima apontada por vezes desconsidera que, mesmo se tratando de doutrina dominante, nunca houve um sentido unívoco, fechado e preciso do instituto, embora alguns defendam a ideia de que a autorização administrativa possua natureza jurídica única e estanque, talvez adequada ao contexto histórico e constitucional em que se instituíra inicialmente. Em outras palavras, tal crítica incorre no mesmo erro que aponta à doutrina dominante: o apego a um conceito único e estanque do que seja autorização administrativa – embora sob o argumento de que mais adequado aos novos tempos.

Em decorrência disto, o artigo busca compreender quais as acepções que o instituto comporta ou comportou em termos doutrinários. Importa, então, determinar a contribuição da doutrina no desenvolvimento do tema, de forma a se extrair seu regime jurídico determinado pela ordem jurídico-constitucional, para, após, proceder a uma análise crítica a respeito da autorização administrativa positivada pela LGT e os novos contornos que o legislador pretende conferir-lhe.

Para tanto, optou-se por uma abordagem metodológica qualitativa, com base na análise de normas e doutrinas jurídicas voltadas ao tema,

além de pesquisas junto ao sítio eletrônico do Poder Legislativo, a fim de verificar em qual sentido o legislador avança, especificamente em relação à autorização de serviços de telecomunicações.

Ao final, busca-se concluir que a natureza jurídica do instituto, definida doutrinariamente, comporta acepções de matizes que somente podem ser delineadas a partir do regime jurídico imposto pela ordem constitucional, não se admitindo que, qualquer que seja o ato administrativo, vinculado ou discricionário, esteja ele à disposição do Poder Público para o exercício indiscriminado de uma alegada liberdade ou autoridade que não comporta mais razão sob a vigência de um regime jurídico administrativo imposto pela Constituição da República.

1 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A AUTORIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

A teoria da autorização administrativa é de formação pretoriana, cujo início remonta aos comentários doutrinários de decisões das Cortes de Cassação da Bélgica e da França, cuja teoria fora formulada em matéria de águas, e a partir da qual se desenvolvera posteriormente na Itália.²

No Brasil, a influência da doutrina italiana desempenhou relevante papel no desenvolvimento do tema, que, sob a influência de uma corrente nacional preocupada em conferir uma definição inequívoca aos institutos jurídicos, determinou sua noção técnica, uma vez que o vocábulo autorização, em si mesmo considerado, possui larga extensão semântica, principalmente como sinônimo de ato permissivo; e na linguagem jurídica, o mesmo se dá. Em obra sistemática dedicada exclusivamente ao seu estudo, Cid Tomanik Pompeu (1992) aponta que a autorização era utilizada em sentido amplíssimo, impreciso e de variado conteúdo, designando, por vezes, atos de natureza jurídica diferentes. Além disso, o problema se replicava na técnica legislativa, com ausência de critérios exatos e com imprecisão jurídica, bem como na prática das repartições públicas e nas decisões judiciais.

2 “Pacelli informa ter a distinção sido criada na França, para conciliar o Código Civil com a legislação administrativa em matéria de águas, no sentido de ser suficiente a autorização, para cursos de água não navegáveis, sobre os quais os ribeirinhos já dispunham de direito de uso, por força do art. 644, do Código de Napoleão. Nos navegáveis, seria necessária concessão, pois, estariam expressamente excluídos das disposições daquele artigo. A teoria, segundo Pacelli, não reproduzida pelos autores franceses, foi aceita quase universalmente. Daí a afirmação da doutrina italiana dominante, no sentido da autorização remover obstáculo para o exercício de direito preexistente (POMPEU, 1992, p.7-8).

1.1 DOCTRINA BRASILEIRA: DESENVOLVIMENTO E RIGOR CIENTÍFICO

A partir deste contexto é que parte majoritária da doutrina buscou conferir a definição exata do termo, a partir dos fins perscrutados pela Administração Pública, guiados por um rigor científico e com vistas a delimitá-lo em um domínio particular da ação administrativa. Com isto, pretendia-se afastar o quanto já observado na doutrina estrangeira, onde alguns autores incorriam no equívoco de empregar como sinônimas palavras como autorização, licença, permissão e concessão, com base tão somente nos textos legais. Referida corrente unificadora foi representada, dentre outros, por juristas de escol como José Cretella Jr., Goffredo da Silva Telles Júnior e Caio Tácito (POMPEU, 1992, p. 12-13).

Nas diversas teorias da doutrina estrangeira, alguns traços comuns estavam presentes, tais como: a autorização como espécie de ato administrativo unilateral, que ampliava a esfera jurídica do sujeito; existência de proibição para a prática de determinados atos, sendo sinônimo de ato permissivo ou autorizativo, aceitando-se tanto as espécies vinculadas como as discricionárias, em relação à possibilidade de a Administração analisar o exercício em relação aos interesses coletivos (POMPEU, 1992, p. 19-47).

A doutrina dominante brasileira, então, desenvolveu-se a partir destes traços comuns, mormente em relação ao posicionamento da doutrina italiana, que adotava um sentido amplo do termo, propugnando ser a autorização o ato administrativo por meio do qual se removia obstáculo preexistente para exercício de direito consistente em uma atividade material, cujo sujeito passivo seria sempre o particular. Paulatinamente, foi se consolidando a tese de que autorização administrativa é ato administrativo unilateral, discricionário e, conseqüentemente, dotado de precariedade. Ou seja, a doutrina dominante administrativa não açambarcou o aspecto de vinculação ao ato autorizatório.

Cid Tomanik Pompeu (1992, p. 16) propõe uma noção técnica do termo, segundo a qual comportaria dois sentidos. Em sentido amplo, corresponderia à outorga que um agente público expede a outro agente público, entidade da Administração ou a um particular, a fim de facultar o desempenho de atividade material declarada por lei, que obriga a sua autorização. Em segundo sentido, restrito, corresponde à “[...] outorga removedora de óbice que, por motivos de ordem pública, a lei impôs ao livre desenvolvimento da atividade individual”.

No mesmo sentido, destaque-se também o posicionamento de José Cretella Jr. (1982, p. 1-17), para quem a autorização administrativa é um

tipo de anuência do poder público em relação à atividade do particular, cujo regime jurídico pode ser salientado a partir de alguns pontos principais: (i) ato administrativo unilateral e discricionário, que faculta a um interessado exercício de atividade ou utilização de parte do domínio público, removendo obstáculo legal impeditivo; (ii) classifica-se em simples e precária, quando outorgada por tempo indeterminado, e qualificada, quando por tempo determinado; (iii) ausência de direito preexistente do sujeito beneficiado pelo ato; (iv) não se confunde com outros institutos, tais como a permissão e a concessão.

Importante consignar que houve uma voz dissonante na doutrina. Guimarães Menegale admitia a autorização sob duas espécies: (i) autorização não contratual, onde prepondera a precariedade; (ii) a autorização sob contrato, que criava direitos inerentes à natureza do contrato, aproximando-se, portanto, à concessão. Para ele, a autorização é ato vinculado, donde se extrai que, uma vez preenchidas as condições legais, está a Administração obrigada a expedir o ato (MENEGALE *apud* POMPEU, 1992, p. 95-96).

Por certo que não se pretende abordar todas as nuances teóricas que permearam a construção da concepção da autorização administrativa, tarefa que se revela tortuosa diante da brevidade deste estudo. O que interessa, pois, é vislumbrar, em linhas gerais, a complexidade que o tema comporta e a forma – não simplista – pela qual se deu a consolidação da doutrina majoritária em relação à autorização administrativa.³

Conclui-se, desde já, que sempre houve o reconhecimento do sentido plural que o vocábulo autorização detém, mesmo em sentido jurídico. Por isto mesmo, parcela da doutrina empenhou-se em estabelecer um conceito unívoco ao instituto da autorização administrativa, diante da imprecisão e da forma indiscriminada que era utilizado pela legislação, na técnica interna dos órgãos da Administração, bem como pelas decisões judiciais.

1.2 CONSOLIDAÇÃO PELA DOCTRINA MAJORITÁRIA ANTERIOR À 1988

Por certo que não se pode subestimar a doutrina anterior à Constituição de 1988, devendo se reconhecer que o posicionamento também levava em consideração as normas até então positivadas, no que diz respeito à utilização do instituto para fins de outorga de prestação de serviço público, para a formulação da teoria. Assim é que a Constituição Federal de 1934, no título dedicado à Ordem Econômica e Social, trazia

3 Para uma análise mais detida sobre o posicionamento de diversos doutrinadores, confira-se: WALD; JUSTEN FILHO; PEREIRA, 2017. p. 108-128 e p. 132-161.

previsão expressa de que o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, dependeria de autorização ou concessão federal, na forma da lei (art. 119), que seriam conferidas exclusivamente a brasileiros ou a empresas organizadas no Brasil, ressalvada ao proprietário preferência na exploração ou coparticipação nos lucros (art. 119, § 1º). A Constituição de 1937 ressaltou que o aproveitamento de minas e jazidas minerais, da água e da energia hidráulica, ainda que de propriedade privada, dependeria de autorização federal, concedida tão somente a brasileiros, ou por empresas constituídas por acionistas brasileiros (art. 143 e parágrafos).

Ampliando o rol de serviços de competência exclusiva da União, a Constituição de 1946 atribuiu-lhe exclusividade para explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão, os serviços de telégrafos, de radiocomunicação, de radiodifusão, de telefones interestaduais e internacionais, de navegação aérea e de vias férreas que liguem portos marítimos a fronteiras nacionais ou transponham os limites de um Estado (art. 5º, XII), mantendo-se as previsões anteriores. Observa-se na Carta de 1967 alterações mínimas em relação às precedentes, inserindo competência à União para explorar diretamente ou indiretamente, mediante autorização ou concessão, os agora denominados serviços de telecomunicações, os serviços e instalações de energia elétrica de qualquer origem ou natureza, a navegação aérea, incluindo-se, ainda, os serviços e instalações de energia elétrica de qualquer origem ou natureza (art. 8º, XV). Quanto às jazidas e recursos minerais, manteve-se necessária a prévia autorização ou concessão (art. 161 e parágrafos). Por fim, a Emenda n.º 01/1969 à Constituição de 1969 manteve inalterada tais previsões (art. 8º, XV e art. 168).

Pode-se aventar que a posição majoritária da doutrina, a defender a autorização administrativa como ato unilateral, discricionário, e que pode a qualquer tempo ser revogado por interesse da Administração, sem qualquer direito à indenização, guarda relação com o caráter autoritário e centralizador que permeou o regime político antecedente à 1988. Conforme se depreende dos textos constitucionais, a autorização foi prevista como instrumento de delegação da exploração de serviços de competência exclusiva da União, bem como de jazidas e recursos minerais, todos de interesse estratégico do Estado brasileiro.

Observa-se que, na medida em que o Estado brasileiro foi se desenvolvendo e se tornando mais centralizador, em virtude do processo de urbanização e industrialização observados a partir da década de 1930, as normas constitucionais também alargaram o rol de serviços de competência

exclusiva da União a serem prestados por autorização ou concessão, desde a Carta de 1934.

Em linhas gerais, o sentido único e dotado de precisão técnica que se consolidou foi o de que a autorização administrativa é uma das formas de manifestação da Administração Pública, ou seja, insere-se na categoria jurídica de ato administrativo. Exterioriza-se a partir da provocação de particulares, que buscam junto à Administração, a expedição de ato administrativo unilateral, de caráter discricionário, e, portanto, precário, a fim de que este particular possa exercer atividades materiais. Reconhece-se, também, que a autorização administrativa pode se apresentar em duas modalidades: simples, quando por prazo indeterminado; qualificada, quando por prazo determinado.

Contudo, após a promulgação da Constituição de 1988, os debates em torno da autorização como instrumento de delegação de prestação de serviços de competência da União passaram a dominar as críticas em relação ao posicionamento da doutrina dominante, conforme adiante se passa a discorrer.

2 AUTORIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

O advento da Constituição da República de 1988 não se afigura mero marco histórico; antes disso, representa uma verdadeira mudança de paradigma nos vetores interpretativos dos direitos e garantias fundamentais, cujos reflexos incidem também na forma pela qual o Estado Democrático de Direito deve promover o acesso aos serviços públicos. A constitucionalização do direito administrativo; o dever de observância ao princípio da legalidade em sentido amplo pela Administração Pública; o alargamento do controle sobre o ato administrativo, ainda que comportando questões de mérito, porque expedidos no exercício de competências discricionárias, são alguns dos aspectos que permeiam o regime jurídico administrativo no Estado Democrático de Direito. Nesta ordem de coisas, não há mais que se falar em exercício autoritário das funções públicas. Tal como em suas precedentes, a Constituição de 1988 manteve a utilização da palavra autorização em diversas acepções⁴.

4 Em estudo monográfico sobre o tema, Rogério Morina Vaz (2009, p. 16-17) descreve que os termos autorização, autorizar ou autorizado aparecem na Constituição 54 (cinquenta e quatro) vezes, e em 7 (sete) acepções distintas, levando-se em consideração os sujeitos da relação e a matéria jurídica em que se encontra prevista, a saber: (i) autorização de polícia administrativa (relação de controle Estado versus cidadão); (ii) mandato civil (relação entre particulares); (iii) controle do Legislativo sobre atos do Executivo (relação de controle institucional); (iv) controle da Câmara de Deputados sobre o Senado (relação de controle parlamentar interno); (v) em acepção semântica sem qualquer efeito jurídico; (vi) controle do Judiciário sobre os atos do Executivo (controle de juridicidade); (vii) controle hierárquico (relação Estado e servidor público).

No entanto, diz-se que a Constituição da República de 1988 houve por inovar, ao prever a outorga do direito de prestação de serviços públicos por terceiros mediante autorização administrativa ao lado da concessão, que possui natureza de contrato administrativo, e da permissão que, muito embora também existam posições divergentes quanto à sua natureza, certo é que se reveste de instituto dotado de maiores garantias aos direitos dos administrados, inclusive no que tange à indenização. Note-se, também, que ambos últimos dois institutos são, tradicionalmente, instrumentos de delegação de serviço público.

A partir disto é que parcela da doutrina passou a criticar o conceito jurídico defendido pela doutrina dominante, pois, de simples ato administrativo unilateral e discricionário, a autorização administrativa deveria ser compreendida como um instituto que trouxesse maior segurança jurídica aos direitos dos particulares autorizados a prestar um serviço público, mormente no que diz respeito ao direito de indenização.

Na Constituição da República de 1988, a utilização da autorização administrativa, ao lado da concessão e da permissão como instrumento de delegação de prestação de serviço público, não entanto, não remonta ao constituinte originário quando da promulgação da Constituição em 05 de outubro de 1988. Constituiu-se fruto da Emenda Constitucional nº 08 de 15/08/1995, que alterou a previsão originária, onde se admitia tão somente a exploração direta pela União ou mediante concessão, para a admitir a exploração, direta pela União ou mediante autorização, concessão ou permissão, dos serviços públicos de telecomunicações (artigo 21, inciso XI⁵). Em relação ao inciso XII, já havia previsão expressa de exploração direta ou mediante autorização, concessão ou permissão, sendo que a EC 08/1995 apenas alterou o quanto disposto na alínea *a*: excluiu-se do texto a expressão “demais serviços de comunicação”, mantendo-se aqueles serviços públicos na forma determinada pelo texto original: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustre.

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

Inicialmente, houve certa resistência por parte da doutrina mais gabaritada em admitir a autorização administrativa como uma das formas de outorga de direitos para a prestação de serviços públicos a particulares. E isso se deveu, em larga medida, à posição doutrinária predominante adotada em relação à autorização administrativa e que, conforme já citado, consistia na percepção de que o instituto era concebido como ato administrativo unilateral, precário e discricionário.

A exemplo do que se discorre, cite-se que, em um primeiro momento, diversos administrativistas propugnaram que o uso da expressão autorização, ao lado da concessão e permissão configuraria insuficiência técnica porquanto dizia respeito tão somente às atividades privadas. Contudo, diante da nova realidade que se apresentara, Celso Antônio Bandeira de Mello (2016) passou a admitir a dubiedade da expressão autorização no texto constitucional. Embora haja previsão constante nos artigos 21, XI e XII da C.R., certo é que o artigo 175 é expresso ao instituir que os serviços públicos, que devem ser prestados de forma direta pelo Poder Público; somente será admitida sua prestação de forma indireta sob os regimes de concessão ou permissão. A solução encontrada pelo administrativista foi interpretar o instituto de modo a conciliar os dois preceitos, fundamentando-se no artigo 175 da C.R. Em relação ao termo autorização, veiculado pelo artigo 21, incisos XI e XII, revelam-se duas espécies de situações: uma, em que há prestação de serviço de telecomunicações, em sentido de interesse privado, como o de radioamador, ou interligação de empresas por cabos de fibras óticas, onde o instituto fora utilizado para exprimir ato de polícia administrativa, e outra, no caso de serviço público de telecomunicação, em que se trata de condição emergencial (BANDEIRA DE MELLO, 2016, p. 719). Em última análise, não admite o administrativista o uso da autorização como forma própria de outorga de prestação de serviços público, ao lado da concessão e da permissão.

Já Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a partir da escola de José Cretella Jr., admite certa gradação entre os institutos da autorização, permissão e concessão, seja em face de outorga de prestação de serviços públicos como para a concessão de uso de bem público. No entanto, para a administrativista, em qualquer dos sentidos que o instituto seja utilizado, sua natureza será a mesma: ato unilateral, precário e discricionário. O que se tem é apenas variação no objeto da autorização, que pode abarcar uma das três hipóteses: “[...] desempenho de atividade ou prática de atos que não seriam possíveis sem o consentimento da Administração, por existir norma legal proibitiva; a exploração do serviço público; o uso de bem público por particular” (DI PIETRO, 2010, p. 81).

Há de se reconhecer que, não apenas com a edição da Carta de 1988, mas desde as constituições precedentes, admite-se a autorização para fins de delegação de serviços públicos. A EC n.º 05/1995 restabeleceu a previsão que já constara anteriormente, naqueles serviços reputados como de competência exclusiva da União (serviços públicos), e, notadamente no que aqui nos cabe, a autorização administrativa para exploração indireta pelos particulares nos serviços de telecomunicações.

Embora se admita a existência de posicionamentos doutrinários de uma ou outro matiz, certo é que não se pode negar que autorização administrativa é instituto constitucionalmente legitimado para a delegação de serviço público. Neste diapasão, cumpre verificar em que sentido e alcance remanesce o caráter discricionabilidade e a sua extinção, diante do regime jurídico-administrativo instituído pela Carta de 1988. Em outras palavras, como compatibilizar aquela acepção originária de autorização administrativa, quando se está a tratar de outorga de serviços públicos, em que o autorizatário dispense recursos e investimentos para prestar determinado serviço? Antes de respondermos a esta indagação, passaremos ao ponto nevrálgico do tema: a autorização administrativa instituída na Lei Geral de Telecomunicações.

3 A CELEUMA: AUTORIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E LEI N.º 9.472/1997 (LGT)

A celeuma em torno o conceito jurídico de autorização administrativa, com o advento da previsão constitucional, foi debatido de maneira geral pela doutrina como forma imprópria de outorga de prestação de serviços; contudo, após a edição da Lei n.º 9.472/1997 (LGT), tornou-se mais sinuosa. Explica-se.

De início, cumpre esclarecer que os serviços de telecomunicações podem ser qualificados como serviços públicos, em decorrência mesmo da dicção constitucional, que dispõe expressamente ser incumbência da União prestá-los de forma direta, ou indiretamente através da outorga de seu direito de prestação. Portanto, cabe à União prestar o serviço sob regime de direito público⁶. O fato de a União optar por prestar o serviço

6 “[...] serviço público, do ponto de vista jurídico, é aquele que se consubstancia através de regime jurídico especial, instituído pelo Estado no interesse direto dos fins que consagrar como próprios. [...] Serviço público ante o Direito não é, pois, uma qualidade da própria atividade; apenas decorre do regime normativo, conquanto seja certo que este lhe é atribuído, como regra quase que geral, ante o reconhecimento de que se trata de uma realidade socialmente identificada como relevante e cujo bom cumprimento demanda que seja assumida pelo Estado como pertinente a si próprio”. (BANDEIRA DE MELLO, 2017. p. 63).

de forma indireta não derroga o regime jurídico especial, ao menos não em sua totalidade. Haverá sempre a primazia do regime de direito público.

No entanto, a título de regulamentação, a LGT definiu os serviços de telecomunicações como sendo o conjunto de atividades que possibilita a oferta de telecomunicação (artigo 60), classificando-os sob duas espécies, prevendo-se dois regimes de prestação, a saber: (i) os serviços de interesse coletivo – serviço público de telefone fixo comutado – a ser prestado, exclusivamente, sob o regime de direito público, mediante concessão ou permissão, devendo a União garantir-lhe a existência, universalização e continuidade, sendo vedada a sua prestação em regime de direito privado (artigos 63, § Único; 64; 65, § Único); (ii) serviços de interesse restrito – demais serviços que não o de telefone fixo comutado, os quais serão condicionados a fim de que não prejudiquem o interesse coletivo e prestados sob regime de direito privado ou, concomitantemente, em regime público ou privado (artigos 62; 63; 65, inc. II e III; 67).

Percebe-se que a LGT adotou a concepção de serviço de interesse restrito, que, nada mais é senão atividade econômica em sentido estrito, porquanto há previsão expressa de que tais serviços se submetem aos princípios constitucionais da atividade econômica⁷, ou seja: aqueles elencados no artigo 170 da C.R., entre eles, o da livre concorrência e a defesa do consumidor (incisos IV e V). Nesta hipótese, garante-se, inclusive, o seu livre exercício, independente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei (§ Único do art. 170). Desta forma, não se compatibilizaria com o regime constitucional a lei impor aos particulares, no livre exercício do serviço de interesse restrito, a exigência de prévia autorização, na acepção originária do termo, para o exercício desta atividade legalmente qualificada como econômica, a ser prestada sob o regime privado.

Qual seria, então, o instrumento adequado? A respeito da questão, cumpre trazer à baila os esclarecimentos de Márcio Cammarosano, um dos juristas que, ao lado de Carlos Ari Sunfeld e Roseléa Folgosi, no âmbito

7 Artigo 126. A exploração de serviço de telecomunicações no regime privado será baseada nos princípios constitucionais da ordem econômica. Art. 127. A disciplina da exploração dos serviços no regime privado terá por objetivo viabilizar o cumprimento das leis, em especial das relativas às telecomunicações, à ordem econômica e aos direitos dos consumidores, destinando-se a garantir: I - a diversidade de serviços, o incremento de sua oferta e sua qualidade; II - a competição livre, ampla e justa; III - o respeito aos direitos dos usuários; IV - a convivência entre as modalidades de serviço e entre prestadoras em regime privado e público, observada a prevalência do interesse público; V - o equilíbrio das relações entre prestadoras e usuários dos serviços; VI - a isonomia de tratamento às prestadoras; VII - o uso eficiente do espectro de radiofrequências; VIII - o cumprimento da função social do serviço de interesse coletivo, bem como dos encargos dela decorrentes; IX - o desenvolvimento tecnológico e industrial do setor; X - a permanente fiscalização.

do Ministério das Telecomunicações, elaborou o anteprojeto que resultou na referida lei. Segundo o jurista, restou estabelecido que haveria no campo das telecomunicações algumas atividades reputadas como privadas, sem que tal fato implicasse em desinteresse do Estado, defendendo-se a instituição de uma política governamental para o setor privado, sendo coerentes com a natureza privada do serviço as seguintes interferências estatais: “a exigência de obtenção de licença para o início das operações; a imposição de regras mínimas de execução dos serviços; a fiscalização do respeito a essas regras; a coibição do aumento arbitrário dos lucros; coibição da concentração estatal”. (SUNDFELD, CAMMAROSANO, FOLGOSI, 1997, p. 10)

E uma vez estabelecido que os serviços seriam prestados sob o regime de direito público e de direito privado, resta que:

a exploração de algum serviço sob regime jurídico de direito privado significa que não é da titularidade do Estado, embora sujeita à disciplina jurídico-normativa estabelecida pelo Estado. Então aí não tem que haver outorga, mas expedição de ato administrativo de licença, desde que preenchidos os requisitos legais. [...]. Ficou: licença para serviços de telecomunicação será objeto de licença, que para ser expedida depende do atendimento dos requisitos legais: ato administrativo vinculado... ato administrativo vinculado. Coloquei assim mesmo: ato administrativo vinculado, licença (CAMMAROSANO, 2017, p. 359).

No decorrer dos trabalhos, contudo, houve a determinação de que a expressão autorização fosse utilizada no lugar de licença, vez que há menção ao instituto no artigo 21, XI e XII da C.R. Para Márcio Cammarosano (2017, p. 360), a inserção de autorização no lugar de licença seria incompatível, vez que o posicionamento do jurista é no sentido de que, em se tratando de serviço público, a outorga será efetivada por meio de concessão ou permissão; em relação aos serviços de interesse restrito, por se tratarem de serviços em regime privado, adequado é o uso da licença.⁸

Assim é que a autorização administrativa no contexto da LGT é definida como se licença fosse, consoante se depreende do quanto disposto no artigo 131, § 1º: “Autorização de serviço de telecomunicações é o ato administrativo vinculado que faculta a exploração, no regime privado, de

8 “Essa é a história da autorização de serviço de telecomunicação sob regime de direito privado, que nunca foi concebido pelos autores do anteprojeto como instrumento de outorga. Telefonia fixa, sim, obrigatoriamente no regime público. Quanto às outras modalidades de serviço, outorga de licença, como atividade econômica em sentido estrito, sob regime de direito privado” (CAMMAROSANO, p. 360).

modalidade de serviço de telecomunicações, quando preenchidas as condições objetivas e subjetivas necessárias”⁹. Boa parte dos administrativistas compreenderam que na LGT o vocábulo autorização fora utilizado indevidamente no lugar de licença, como por exemplo Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2011, p. 138-142).

Passou-se, assim, a defender a ideia de que a autorização administrativa, prevista no diploma, é ato vinculado, e teve por escopo por viabilizar a prestação de serviços de telecomunicações em regime privado. Em virtude desta norma legal, conceituar o instituto como ato discricionário e precário não seria mais adequado, porquanto no bojo da própria lei há hipótese de extinção da autorização por razões de interesse público, além de assegurar o direito à indenização prévia do autorizado via desapropriação, no caso de necessidade de paralisação imediata da exploração do serviço em regime privado, consoante o artigo 141 da LGT. Ainda segundo esta doutrina, a própria lei buscou atribuir maior segurança e estabilidades jurídicas ao instituto, enquanto instrumento de delegação de serviços públicos, vez que o texto legal admitira ser o instituto um ato vinculado, e não mais um ato unilateral e discricionário, em que o Poder Público delega a exploração do serviço público a título precário¹⁰.

Nesta linha de raciocínio, pontua Jacintho Arruda Câmara (2008, p. 625) que não há juízo de conveniência ou oportunidade na expedição de ato administrativo vinculado, sendo que, presentes as condições previstas nas normas, a consequência é concessão do ato de autorização administrativa.

De outro lado, há quem defenda que a Constituição da República deu certa margem de discricionariedade ao legislador em relação às atividades elencadas no art. 21, X a XII (dentre elas, os serviços de telecomunicações), de modo que pudessem enquadrá-las como serviços públicos ou atividades privadas de interesse públicos sujeitas a uma regulação de natureza autorizativo-operacional, conforme defende Alexandre dos Santos Aragão (2007, p.227). Diante disso, algumas destas atividades não teriam sido apenas desestatizadas, mas sim privatizadas, passando à iniciativa privada e para a órbita do mercado, sujeitas somente à regulação.

9 Celso Antônio Bandeira de Mello (2016, p. 452) define a licença como sendo “ato vinculado, unilateral, pelo qual a Administração faculta a alguém o exercício de uma atividade, uma vez demonstrado pelo interessado o preenchimento dos requisitos legais exigidos. [...] Uma vez cumpridas as exigências legais, a Administração não pode negá-la. Daf seu caráter vinculado”.

10 Confira-se, a respeito: FREITAS, 2008. p. 311-334.

Em que pesem as opiniões divergentes, parece-nos incontestável admitir a possibilidade de a autorização ser utilizada para fins de delegação dos serviços de telecomunicações, de competência da União. Embora a orientação inicial para a elaboração da LGT tenha sido licenciar os serviços de telecomunicações de interesse restrito, a doutrina passou a defender a autorização como ato vinculado para delegação de tais serviços, ou então, de que há desestatização destes, sujeitando-os a um regime autorizativo. Apenas saliente-se que não se trata propriamente de uma inovação, vez que tal modalidade é admitida em todos os textos constitucionais, desde 1934.

De toda, forma, a problemática não se resolve, podendo inclusive se aprofundar, sobretudo quando se observa o desenvolvimento legislativo em relação às autorizações no setor¹¹.

4 PERSPECTIVAS PARA UMA ACEPÇÃO DE AUTORIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

À toda evidência que o tema autorização administrativa reveste-se de complexidade, sendo que não cabe no bojo deste artigo solucionar todos os problemas levantados pela doutrina, e muito menos estabelecer qual seria a forma correta de se definir o instituto. Contudo, é possível estabelecer um ponto de partida, e dele desenvolver alguns aspectos para fins de se perscrutar a evolução da autorização administrativa, sob a ótica de natureza jurídica do instituto e o regime jurídico aplicável.

Admite-se que a autorização é também instrumento de delegação de serviços, que as normas constitucionais optaram por declarar como de competência da União, cuja prestação pode se dar por forma direta ou indireta, tal como tem constado desde a Carta de 1934. Assim se admitindo, certo é que o instituto se afigura como uma das formas de prestação indireta de serviços de telecomunicações.

Partindo-se das lições de Hely Lopes Meirelles, pode-se conceituar autorização administrativa dentre os atos administrativos negociais, discricionário e precário, que, em síntese, encerram conteúdo negocial,

11 Neste diapasão, cumpre esclarecer que tramita perante o Senado Federal o Projeto de Lei da Câmara n.º 79/2016, que propõe a alteração da LGT, permitindo àqueles concessionários dos serviços legalmente descritos como de interesse público, sua prestação por meio de autorização, além de dispor sobre direito de exploração de satélite brasileiro ou estrangeiro, hoje regulamentado pela Resolução n.º 220/2000 da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL). De forma geral, o que se pretende com as alterações é adaptar a modalidade de outorga dos serviços de telecomunicações de concessão para a autorização, cuja competência para a deliberação dos pedidos será da ANATEL.

de interesse recíproco para os administrativos e para a Administração Pública. Tais atos, em suas palavras, são capazes de gerar direitos e obrigações para as partes, sujeitando o particular aos pressupostos do ato. E, em relação à sua extinção, tem-se que sua revogação se dará sempre que sobrevier interesse público. Contudo, não há que se falar em direito subjetivo à obtenção ou continuidade da autorização, não sendo admitida indenização. (MEIRELLES, 2006, p. 186-188).

Diogo Figueiredo Moreira Neto (2014, p. 479-480) situa a autorização administrativa como uma forma de prestação indireta unilateral de serviços públicos:

[...] em que a competência para a execução do serviço público é atribuída por delegação unilateral do Poder Público a pessoas de direito privado, que são particulares habilitados através de diversas modalidades de atos administrativos receptícios, devendo ser executadas em condições uniformes e unilateralmente impostas. [...] é certo que qualquer legislador de qualquer nível político igualmente poderá optar pela instituição desta modalidade de outorga unilateral e precária da execução de serviços públicos, a quem quer que se disponha a prestá-los, sempre em termos e condições uniformes e precariamente, sem qualquer garantia de estabilidade contratual, desde que, para tanto, o particular se habilite regulamente, inclusive, se o caso, em processo licitatório.

De outro lado, sob o aspecto de sua natureza jurídica, acolhe-se o posicionamento de Hely Lopes Meirelles, no sentido de que a autorização administrativa se insere na categoria de atos negociais. E isto implica reconhecer a peculiaridade deste ato que cria o vínculo entre o autorizatário e a Administração Pública, ao mesmo tempo em que suas premissas, conteúdo e efeitos equivalem a negócios jurídicos, conforme bem apontou Egon Bockmann Moreira (2017, p. 368).

Dada esta peculiaridade dos atos negociais, pode-se admitir que estes geram direitos, obrigações e encargos recíprocos, embora não seja contrato; além disto, na hipótese extinção de tais atos, revela-se a imperiosa necessidade do dever de motivar, em procedimento administrativo instaurado para tal finalidade. Sob este aspecto, quer seja, da autorização administrativa compreendida como ato que celebra negócios jurídico-administrativos (MOREIRA, 2017, p. 369-370), como no caso do setor de telecomunicações, muitas das problemáticas levantadas poder-se-ão serem resolvidas, tais como a questão da indenização, no caso de extinção ou revogação do ato, bem como no aspecto de sua discricionariedade. Sendo assim, reconhece-se

que os autorizatários são investidos de obrigações, direitos e garantias em decorrência mesmo do ato negocial que, conforme pontua Juarez Freitas (2008), nos limites do pacto, criam halo de relativa inviolabilidade em torno das cláusulas essenciais viabilizadoras do empreendimento:

[...] Por tudo, já não se deve sustentar a possibilidade de revogação puramente discricionária da autorização, faculdade cada vez mais criticável em todas as esferas do Direito Administrativo. Ou seja, não se deve simplesmente dizer que as autorizações administrativas são revogáveis sumariamente, sem direito à indenização. (FREITAS, 2008, p. 322-323)

Portanto, reconhecer a melhor doutrina de Hely Lopes Meirelles, que propugna ser a autorização administrativa um ato negocial, implica, à luz do regime jurídico administrativo imposto pela Constituição da República, aventar a possibilidade de que o ato não se reveste de total discricionariedade, precariedade, podendo-se aventar, inclusive, em indenização no caso de revogação que fira direitos subjetivos insertos em cláusulas essenciais do ato autorizatário.

5 CONCLUSÃO

Conforme restou demonstrado, a teoria da autorização administrativa é fruto de comentários de Cortes de Cassação da Bélgica e da França, tendo sido posteriormente desenvolvida na Itália, e posteriormente adotada pela doutrina no Brasil, donde se verifica que o instituto possui status constitucional desde a Constituição de 1934, onde já se encontrava prevista, ao lado da concessão, como instrumento de outorga de prestação de serviços públicos considerados como de interesse estratégico para o Estado.

Em decorrência da larga extensão semântica do vocábulo autorização e de sua utilização em sentido amplíssimo, impreciso e variado a doutrina brasileira empenhou-se em conferir-lhe uma definição inequívoca, de forma a delinear seu conteúdo e delimitar a autorização administrativa em um domínio particular da ação administrativa, quer seja, ato administrativo unilateral, de caráter discricionário, e, portanto, precário, expedido para fins de que um particular exerça atividades materiais, sendo admitidas em duas modalidades: simples, quando expedida por prazo indeterminado; e qualificada, quando por prazo indeterminado.

A partir da Constituição de 1988, verificou-se uma dissonância doutrinária, haja vista a inicial resistência em admitir a autorização

administrativa como uma das formas de outorgas de direitos para a prestação de serviços públicos a particulares; contudo, diante da nova realidade imposta pelo regime jurídico administrativo constitucional, administrativistas de escol passaram a admitir a autorização administrativa para esta finalidade, ainda que imprópria, mantendo-se sua natureza de ato unilateral, precário e discricionário.

Com a edição da Lei Geral de Comunicações (LGT), as discussões se aprofundaram e adquiriram novos contornos. O art. 131, §1º da LGT definiu legalmente a autorização administrativa como ato vinculado, expedido para fins de facultar a particulares a exploração de serviços de telecomunicações em regime privado, após preenchidas as condições objetivas. Esta definição corresponderia, doutrinariamente, a licença, o que seria, então, uma incoerência.

No entanto, a doutrina brasileira houve por desenvolver a teoria da autorização administrativa, a partir da previsão constante na LGT, defendendo ser instituto ato administrativo vinculado, não se podendo mais falar em precariedade e discricionariedade, mormente por esta modalidade de serviços de telecomunicações exigir grandes investimentos por parte dos particulares autorizados.

A fim de solucionar tal problemática, demonstrou-se que é possível admitir a autorização administrativa com instituto inserto na categoria de atos negociais. Seja ato administrativo vinculado ou não, certo é que se cria vínculo entre o particular autorizado e a Administração Pública, de onde decorre que suas premissas, conteúdo e efeitos equivalem a negócios jurídicos, porquanto geram obrigações, direitos e encargos recíprocos – ainda que de natureza não contratual.

Colocando-se a autorização administrativa como ato negocial, interpretada a partir do regime jurídico administrativo imposto pela Constituição, ver-se-á que, sendo ato discricionário ou vinculado, não se pode mais admitir sua revogação sem o respeito ao devido processo legal, bem como à motivação – com a pertinência respectiva entre os motivos de fato e motivos legais. Ainda, é de se ter em conta que, sob a ótica constitucional, houve o devido alargamento do controle sobre o ato administrativo, ainda que comportando questões de mérito porque expedido no exercício de competências discricionárias, motivo bastante a obstar a livre revogação pela Administração Pública e assegurar indenização aos particulares, quando violados os pressupostos do vínculo estabelecido.

Neste aspecto, e diante da evolução que se verificou do instituto, possível é situar o instituto da autorização administrativa como ato administrativo negocial, cujos direitos dos particulares e prerrogativas da Administração Pública – porquanto voltadas às consecuições das finalidades públicas – encontram-se perfeitamente delineadas pelo regime jurídico administrativo imposto pela Constituição da República de 1988.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre dos Santos. *Direito dos serviços públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 33. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2016.

_____. *Serviço público e concessão de serviço público*. São Paulo: Malheiros, 2017.

CÂMARA, Jacintho Arruda. Autorização administrativas vinculadas: o exemplo do setor de telecomunicações. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 311-334.

CAMMAROSANO, Márcio. Entrevista com Márcio Cammarosano, Professor de Direito Administrativo e Urbanístico da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*. v. 03, ano 01. São Paulo: Revista dos Tribunais, out./dez. 2017.

CRETELLA JÚNIOR, José. Definição da autorização administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 149, p. 1-17, jan. 1982.

DI PIETRO, Maria Sylvia. *Parcerias na Administração Pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. *Uso privativo de bem público por particular*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MOREIRA, Egon Bockmann. Atos administrativos negociais. In: WALD, Arnaldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, César Augusto Guimarães (Org.). *Direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017) defensor do estado de direito*. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 363-371.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16. ed. revisada e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

FREITAS, Juarez. Direito fundamental à boa administração pública e o reexame dos institutos da autorização de serviço público, da convalidação e do poder de polícia administrativa. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 311-334.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32. ed. atualizada. Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2006.

NESTER, ALEXANDRE WAGNER. A evolução do conceito jurídico de autorização na doutrina brasileira. In: WALD, Arnoldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, César Augusto Guimarães (org.). *Direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017) defensor do estado de direito*. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 108-128.

POMPEU, Cid Tomanik. *Autorização administrativa*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

SAAD, Amauri. Autorização de serviços públicos de transporte coletivo de passageiros de titularidade dos Estados: reflexões a partir da obra de Hely Lopes Meirelles. In: WALD, Arnoldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, César Augusto Guimarães (org.). *Direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017) defensor do estado de direito*. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 132-161.

SUNDFELD, Carlos Ari; CAMMAROSANO, Márcio; FOLGOSI, Rosoléa Miranda. Estudo para a nova lei geral de telecomunicações. *Informativo licitações e contratos*. Suplemento especial n. 01. Curitiba: Zênite, abr. 1997.

VAZ, Rogério Morina. *Autorização de polícia administrativa*. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da PUC/SP, São Paulo, 2009.

Esta Obra foi impressa pela Imprensa Nacional
SIG, Quadra 6, Lote 800 - 70610-460, Brasília - DF
Tiragem: 50 exemplares