

AUTORIZAÇÕES ADMINISTRATIVAS: UM ENSAIO SOBRE UM DOGMA CONCEITUAL QUE NÃO ACOMODA AS ATUAIS APLICAÇÕES DO INSTITUTO NO CAMPO DA REGULAÇÃO ECONÔMICA

Caio César Alves Ferreira Ramos¹

Sumário: 1 – Introdução; 2 – O dogma subjacente ao conceito tradicional de autorização administrativa; 3 – O movimento das autorizações administrativas em direção à senda da regulação estatal da economia; 4 – A (in)subsistência da configuração dogmática das autorizações administrativas no campo da regulação estatal da economia; 5 – Conclusão; Referências bibliográficas.

Resumo: O presente trabalho busca problematizar o enfoque dogmático a partir de que foram erigidos os esquemas e construções teóricas classicamente associados às autorizações administrativas, com delimitação do tema àquelas opostas pelo poder público ao exercício de atividades econômicas por particulares. Pretende-se, por meio de uma perspectiva zetética, questionar a compatibilidade do dogma conceitual subjacente às autorizações administrativas, genericamente caracterizadas pela literatura administrativista nacional como atos administrativos unilaterais,

1 Procurador do Estado de São Paulo, em atuação no âmbito da Consultoria Jurídica da Secretaria Estadual de Logística e Transportes, cursando especialização em Direito Administrativo pelo Programa de Pós-Graduação Lato Sensu da Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV Law) e bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

discricionários e precários, com o campo aplicativo atualmente reconhecido à técnica autorizativa no plano da regulação estatal da economia. Objetiva-se, por fim, ratificar a relevância jurídica e social do exame aprofundado das reais propriedades e matizes que informam a aplicação da técnica autorizativa como instrumento estatal de regulação econômica, visando a identificar as balizas que circunscrevem o instituto neste contexto, à luz do direito positivo e de tendências hodiernas da teoria do direito administrativo.

Palavras-Chave: Direito administrativo. Regulação. Intervenção do Estado sobre a economia. Ato administrativo. Autorização administrativa.

1. Introdução

A produção do conhecimento teórico no campo do Direito pode se dar a partir de dois enfoques básicos: o dogmático e o zetético. O primeiro acentua o aspecto da *resposta* para a resolução de um problema, sendo dados elementos teóricos subtraídos, de antemão, à dúvida, colocando-se como soluções não atacáveis e, ao menos temporariamente, insubstituíveis. O segundo destaca o aspecto da *pergunta*, de modo que os conceitos básicos, as premissas e os princípios que constituem a base da teoria desenvolvida para a explicação de um fenômeno conservam caráter hipotético e problemático, permanecendo abertos à crítica².

O presente trabalho, que, por assumir o formato de ensaio, não se pretende exaustivo, objetiva explicitar precisamente o enfoque dogmático a partir de que foram erigidos os esquemas e construções teóricas classicamente associadas às autorizações administrativas, com delimitação do tema àquelas opostas pelo poder público ao exercício de atividades econômicas por particulares.

Nesse sentido, as linhas que ora se sucedem serão destinadas, em um primeiro tópico, à apresentação do dogma em questão, que se encerra no caráter unilateral, discricionário e precário tradicionalmente reconhecido às autorizações administrativas.

2 FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 39 e ss.

No segundo tópico, proceder-se-á à exposição do movimento das autorizações administrativas em direção à senda da regulação estatal da economia, com a conseqüente modificação do campo de aplicação originalmente vislumbrado quando da concepção da noção tradicional do instituto.

Em seguida, no terceiro tópico, a partir de um enfoque zetético, propõe-se colocar em dúvida os elementos conceituais dogmaticamente relacionados às autorizações administrativas, confrontando-os com as propriedades e os matizes de que se reveste a técnica autorizativa no campo da regulação econômica, bem como com algumas tendências e transformações por que vem passando a teoria do direito administrativo.

Por fim, a conclusão deste artigo pretende acomodar a síntese das explanações enredadas nos tópicos precedentes deste trabalho, ratificando a pertinência da revisão do dogma subjacente ao conceito tradicional de autorização administrativa entre nós amplamente difundido.

2. O dogma subjacente ao conceito tradicional de autorização administrativa

O vocábulo “autorização” ostenta inúmeras acepções na literatura administrativista nacional e estrangeira, sendo complexa e impertinente a enunciação taxativa de todas elas³. Nada obstante, é possível compreender que, sob o ângulo de que trata este ensaio, a origem das autorizações administrativas remonta a passado longínquo, mormente ao Estado liberal clássico, em que o instituto correspondia a instrumento do poder de polícia estatal, em seu viés mais oitocentista, isto é, fundado na preservação da ordem pública, consubstanciada na tríade formada por segurança, tranquilidade e salubridade públicas⁴.

À época, diferentemente dos tempos correntes, a filosofia política predominante não predicava a intervenção regulatória do Estado em face da economia. A atuação do poder público voltava-se, basicamente, à imposição de limites negativos a direitos e liberdades individuais,

3 Sobre as diferentes acepções e modalidades de autorizações administrativas, v.: POMPEU, Cid Tomanik. **Autorização administrativa**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 167-174.

4 BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 70.

visando a garantir condições básicas de sobrevivência social. A função do Estado era a garantia da manutenção das condições de liberdade, para propiciar aos agentes sociais a realização de seus objetivos e finalidades⁵. Daí porque o exercício do poder de polícia, em seu conteúdo clássico, correspondia à função do Estado por excelência⁶.

Isso impactou o campo de aplicação então reconhecido às autorizações administrativas e até hoje largamente reproduzido em sede doutrinária⁷. Isso porque foi nesse cenário que se desencadeou o “processo de configuração dogmática da autorização como categoria jurídico-administrativa específica”⁸, o que se deu a partir de duas principais correntes de pensamento.

A primeira, proveniente da doutrina germânica e creditada a Otto Mayer, dispunha serem as autorizações destinadas ao levantamento de proibições gerais previamente estabelecidas por regulamentos policiais sobre o exercício de determinadas atividades, notadamente nos casos em que comprovada a ausência de perturbação à ordem pública⁹. A segunda, oriunda da doutrina italiana e principalmente associada a Oreste Ranelletti¹⁰, elucidava prestarem as autorizações à remoção de obstáculos ou limites opostos pela lei ao exercício de direitos individuais preexistentes.

No diapasão dessas construções, sob a acepção que interessa ao presente ensaio, o uso classicamente reconhecido pelos administrativistas brasileiros às autorizações administrativas foi igualmente correlacionado ao exercício do poder de polícia, mormente à liberação de particulares para a prática de atividades materiais que, sem o assentimento estatal, seriam proibidas¹¹.

5 JUSTEN FILHO, Marçal. *O direito das agências reguladoras independentes*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 20.

6 SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo ordenador*. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 14. Na mesma linha: MOREIRA, Vital. *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina, 1997, p. 23; SALOMÃO FILHO, Calixto. *Regulação da atividade econômica* (princípios e fundamentos jurídicos). 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 25.

7 MENEGAT, Fernando. *Serviço público, regulação e concorrência: as autorizações regulatórias nos setores de infraestrutura*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 25.

8 LAGUNA DE PAZ, José Carlos. *La autorización administrativa*. Madri: Civitas, 2006, p. 112.

9 MAYER, Otto. *Derecho administrativo alemán*. Buenos Aires: Depalma, 1950. v. 2, p. 59 e ss.

10 RANELLETTI, Oreste. *Teoria degli atti amministrativi speciali*. 7. ed. Milão: Giuffrè, 1945, p. 21.

11 CRETELLA JÚNIOR, José. Definição da autorização administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 149, p. 1-17, 1982, p. 2.

Nesse quadro, embora a expressão “autorização” também comporte outras aplicações na cultura jurídico-administrativa brasileira, a doutrina nacional sempre registrou uma considerável preocupação com a formulação de um conceito geral do instituto, visando a diferenciá-lo de outros assemelhados, como a admissão, a aprovação, a concessão, a dispensa, a homologação, a licença, a ordem, a permissão e o visto¹². Esse objetivo resta bem demonstrado na fala de José Cretella Júnior, consignada em trabalho especificamente dedicado a esse propósito:

O vocábulo “autorização” tem sido empregado, no direito brasileiro, quer na doutrina, quer no direito positivo, quer na jurisprudência, de maneira tão diferente que é necessário resumir, em proposição precisa, de uma vez por todas, o que deve entender-se por esse ainda indefinido termo.¹³

Como produto desse intento, consolidou-se, entre os administrativistas brasileiros, um *arquétipo das autorizações administrativas*, que, em contraposição a institutos jurídicos afins, seriam sempre constituídas como um instrumento precário e de outorga discricionária – isto é, balizada por critérios de conveniência e oportunidade da autoridade pública competente – em que é inexistente qualquer expectativa de ressarcimento por prejuízos decorrentes da atuação estatal sobre as atividades autorizadas¹⁴. Também se situa nessa senda a compreensão da autorização como um ato (e não contrato) administrativo, sempre praticado unilateralmente pelo poder público¹⁵.

O conceito tradicional de autorização administrativa amplamente difundido na doutrina nacional retrata, assim, um *ato administrativo unilateral, discricionário e precário*¹⁶. Essa configuração, apesar da pouca

12 POMPEU, op. cit., p. 133-144.

13 CRETELLA JÚNIOR, op. cit., p. 1.

14 FERRAZ, Sergio; SAAD, Amauri Feres. *Autorização de serviço público*. São Paulo: Malheiros, 2018, p. 42.

15 NESTER, Alexandre Wagner. Evolução do conceito de autorização administrativa na doutrina brasileira. In: WALD, Arnoldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar Augusto Guimarães (org.). *O direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles*. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 112.

16 Com algumas nuances pontuais, tais elementos podem ser depreendidos do conceito de autorização administrativa propalado, v.g., em: MIRANDA, Fernando Cavalcanti Pontes.

ressonância no direito positivo¹⁷, apresenta-se como um dogma em sede doutrinária, sendo reproduzida pela maior parte dos manuais brasileiros de direito administrativo, dos mais antigos aos mais atuais, tal qual uma espécie de *mantra*¹⁸.

3. O movimento das autorizações administrativas em direção à senda da regulação estatal da economia

Conforme registrado alhures, as autorizações administrativas foram originalmente vislumbradas como um instituto jurídico pertinente a uma concepção oitocentista de poder de polícia, sendo, portanto, funcionalizadas, basicamente, para a preservação da tranquilidade, segurança e saúde coletiva. Ancorados nesse escopo, os usos idealmente entrevistados às autorizações resumiam-se à liberação de atividades materiais simplórias, não demandantes de investimentos vultosos e/ou fortemente limitadas por razões afetas à tutela da ordem pública¹⁹, o que inspirou a configuração unilateral, discricionária e precária classicamente associada ao instituto.

Comentários à Constituição de 1946. 2. ed. São Paulo: M. Limonad, 1953. v. 1, p. 282; CAVALCANTI, Themistocles Brandão. *Curso de direito administrativo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954, p. 129; MASAGÃO, Mario. *Curso de direito administrativo*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968, p. 140-141; SOUTO, Marcos Juruen Vilella. Gestão alternativa de serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 219, p. 179-203, 2000, p. 194; MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira. *Princípios gerais de direito administrativo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, v. 1, p. 560-561; FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 112; MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p. 171; MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Curso de direito administrativo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019, p. 448; MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 20. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 403-404; CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 151-153; e DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 259-261.

17 “[N]ada há em lei ou na Constituição que determine ser a autorização necessariamente precária e vulnerável. Na doutrina mais abalizada, por seu turno, colhe-se entendimento exatamente em sentido contrário” (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regime jurídico dos bens públicos empregados na geração de energia. *Revista de Direito Administrativo*, v. 232, p. 333-354, 2003b, p. 345). Na mesma toada: SUNDFELD, Carlos Ari. Regime jurídico do setor petrolífero. *In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2000b, p. 72.

18 MENEGAT, op. cit., p. 29.

19 CÂMARA, Jacintho Arruda. As autorizações da lei geral de telecomunicações e a teoria geral do direito administrativo. *Revista de Direito de Informática e Telecomunicações – RDIT*, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 55-68, 2007, p. 57. Na mesma linha: SCHIRATO, Vitor Rhein. *Livre iniciativa nos serviços públicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 313.

Sucedeu que, com o passar dos anos, a técnica autorizativa, em âmbito global, superou o retromencionado escopo, alcançando o complexo campo das atividades econômicas. Se antes reduzida ao mero controle negativo do exercício de direitos individuais, a função das autorizações foi estendida à regulação de mercado, com o propósito de orientar e canalizar as atividades autorizadas no sentido de objetivos previamente programados ou, ao menos, implicitamente definidos pelas normas jurídicas aplicáveis²⁰.

Essa modificação do campo de aplicação das autorizações administrativas relaciona-se ao processo de fortalecimento do papel regulador do Estado, em detrimento do papel de produtor de bens e serviços²¹, que, entre nós, foi desencadeado, sobretudo, na década de 1990, com a reforma do modelo estatal vigente, apontando-se para uma redução da intervenção direta no domínio econômico e para o incremento do intervencionismo indireto ancorado no art. 174 da Constituição de 1988.

Nesse sentido, no plano do chamado “Estado regulador”²², a técnica autorizativa passou a abrigar, ao menos, duas relevantes aplicações que irromperam com os usos anteriormente vislumbrados ao instituto.

A primeira compreende as autorizações aplicadas no processo de abertura e liberalização à iniciativa privada do setor econômico anteriormente reservado e explorado exclusivamente pelo Estado, diretamente ou por delegatários. A segunda abarca aquelas adotadas para a ordenação de atividades econômicas que, a despeito de serem típica e historicamente privadas, tangenciam utilidades e interesses sociais relevantes que ensejam a intervenção regulatória estatal, mediante a oposição de restrições de acesso encerradas na exigência de prévia autorização administrativa para o seu empreendimento.

20 ENTERRÍA, Eduardo García; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. 4. ed. Madri: Editorial Civitas, 1993. v. 2, p. 137-138.

21 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico*. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 29.

22 Como destaca Egon Bockmann Moreira, há que se ver com alguma ressalva a popular assertiva segundo a qual, após o advento das reformas da década de 1990, passou a vigor, no Brasil, um modelo de “Estado Regulador”, uma vez que é “impróprio falar-se de ‘Estado regulador’ (ou ‘Estado mínimo’) num País em que algumas das maiores empresas dos mais importantes setores econômicos – v.g. bancário, energia e petróleo, telecomunicações, logística e transportes – são públicas” (MOREIRA, Egon Bockmann. Qual é o futuro da regulação no Brasil? *In*: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (org.). *Direito da regulação e políticas públicas*. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 109).

Com efeito, de um lado, a Reforma implicou a abertura à iniciativa privada do setor econômico composto por serviços públicos e atividades econômicas monopolizadas pelo Estado. Nesse sentido, apesar de o contexto ter sido fortemente marcado pela delegação de atividades públicas a particulares por meio da “redescoberta” da técnica concessional²³, as autorizações administrativas também foram instrumentos então adotados, com supedâneo nos arts. 21, XI e XII, 176, §§1º e 3º, 177, §1º, e 223 da Constituição de 1988, alguns deles alterados por emendas que prepararam o texto constitucional para o referido cenário²⁴.

Nesse particular, o emprego da técnica autorizativa deu-se, inclusive, para instrumentalizar a tendência voltada à liberalização de atividades econômicas então compreendidas como serviços públicos, notadamente sob a tradicional acepção predicativa de titularidade estatal a ensejar a exclusividade da prestação pelo Estado (e seus delegatários) e unicamente sob um uniforme regime jurídico publicístico²⁵. De fato, densificando o espaço de conformação entabulado nos arts. 21, XI e XII, e 223 da Constituição de 1988, o marco regulatório de alguns dos setores mencionados nas referidas normas constitucionais passou a dispor sobre a outorga de autorizações voltadas à exploração de atividades deles integrantes por operadores sujeitos ao regime privado, ou seja, independentemente de deveres especiais de universalidade, continuidade e modicidade tarifária, característicos daquele aplicável aos serviços públicos²⁶.

23 MONTEIRO, Vera. *Concessão*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 24-25.

24 “A reforma constitucional desencadeada na década de 1990, com a edição de diversas Emendas Constitucionais, [...] promoveu a flexibilização dos monopólios das telecomunicações (EC 8/95 – artigo 21, XI, XII), da distribuição de gás canalizado pelos Estados (EC 5/95 – artigo 25, §2º), do petróleo e gás natural (EC 9/95 – artigo 177), bem como o fim da reserva de mercado na navegação de cabotagem (EC 7/95 – artigo 178) e o fim da reserva de mercado no setor de mineração (EC 6/95 – artigos 170, IX e 176, §1º)” (NESTER, Alexandre Wagner. A inserção do regime concorrencial nos serviços públicos. *In*: ARAGÃO, Alexandre Santos; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 430). No mesmo sentido: COUTINHO, Diogo R.; MESQUITA, Clarissa Ferreira de Melo; NASSER, Maria Virginia Nabuco do Amaral Mesquita. Empresas estatais entre serviços públicos e atividades econômicas. *Revista Direito GV*, v. 15, n. 1, e1902, 2019, p. 7).

25 Sobre a configuração tradicional da noção de serviço público, com a explicitação de seus fundamentos e consequências, v.: SCHIRATO, 2012, p. 37-97.

26 BINENBOJM, Gustavo. Assimetria regulatória no setor de transporte coletivo de passageiros: a constitucionalidade do art. 3º da Lei 12.996/2014. *In*: WALD, Arnoldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar Augusto Guimarães (org.). *O direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017)*. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 503.

Assim se deu, por exemplo, no setor de telecomunicações, cuja legislação de regência²⁷ estipulou um ambiente de *assimetria regulatória*²⁸, em que é possível a competição entre particulares autorizados a explorar modalidades dos serviços sob regime privado e concessionários e permissionários prestadores de serviços públicos, estes, sim, submetidos aos aludidos deveres²⁹. A normatização, paralelamente aos intensos debates doutrinários quanto à sua juridicidade³⁰, teve a constitucionalidade cautelarmente chancelada pelo Supremo Tribunal Federal³¹. Demais disso, encontrou eco em diversos outros ordenamentos setoriais³², que, também em linha com a orientação de “regulação para competição”³³, contemplaram a aplicação de autorizações administrativas com o escopo de induzi-la em setores tradicionalmente organizados em regime de exclusividade pública, com os ganhos concorrenciais daí derivados:

27 Lei federal nº 9.472, de 16 de julho de 1997.

28 “[A]gentes econômicos sujeitos a uma incidência regulatória díspar, mas que competem na exploração de uma mesma atividade pública” (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulação dos serviços públicos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 228, p. 13-29, 2002, p. 27).

29 Apesar disso, Alexandre Santos de Aragão destaca a irônica constatação de que a universalização dos serviços de telecomunicação está sendo propiciada, na prática, por modalidades do serviço submetidas ao regime privado, e não ao publicístico, notadamente pela telefonia móvel: “objetivamente são os serviços privados de telecomunicações, e não os públicos de telecomunicações, que estão melhor realizando os objetivos constitucionais de melhoria das condições de vida das pessoas” (ARAGÃO, Alexandre Santos. *Direito dos serviços públicos*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum: 2017, p. 184).

30 Crítica à Lei Geral de Telecomunicações, inclusive quanto à sua constitucionalidade, pode ser encontrada, v.g., em: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e parceria público-privada*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 182-185. De outro giro, em defesa da Lei, contraponto é encontrado em segmento diverso da doutrina, v.g., em: CÂMARA, op. cit.; SUNDFELD, Carlos Ari. A regulação de preços e tarifas dos serviços de telecomunicações. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2000a.

31 BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.668-5 MC/DF**. Lei geral nº 9.472/97. Admissibilidade parcial da ação direta de inconstitucionalidade e deferimento em parte da liminar ante fundamentos retratados nos votos que compõem o acórdão. Requerentes: Partido Comunista do Brasil, Partido dos Trabalhadores, Partido Democrático Trabalhista, Partido Socialista Brasileiro. Requeridos: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator Ministro Marco Aurélio, 20 de agosto de 1998. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347202>. Acesso em: 17 jun. 2022.

32 Cita-se, por exemplo, o setor elétrico (Lei federal nº 9.074, de 7 de julho de 1995), de portos (Lei federal nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, sucedida pela Lei federal nº 12.815, de 5 de junho de 2013) e de transportes interestaduais e internacionais (Lei federal nº 10.233, de 5 de junho de 2001, com a redação conferida pela Lei federal nº 12.996, de 18 de junho de 2014).

33 ORTIZ, Gaspar Ariño. *Principios de derecho público económico: modelo de Estado, gestión pública, regulación económica*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 589.

[A]s autorizações tendem a impor a determinados serviços públicos a dinamicidade tecnológica que incrementa os ganhos de escala em alguns setores econômicos. Logo, aqueles que lá estão sabem que novas exigências virão, não mais oriundas apenas da competição licitatória *ex ante* seguida da estabilidade subjetiva do prestador. As futuras autorizações visam a subverter a estabilidade dos concessionários, que tenderiam a ficar numa situação de conforto por décadas. Estabilidade essa que tende a gerar abusos, assimetrias e instabilidade. Na medida em que a qualquer instante pode haver concorrentes, o concessionário histórico terá constantes exigências. Já o ingressante se submeterá a quando menos duas ordens de regras: aquelas do poder autorizatório e as do respectivo mercado. Desta forma confere-se ritmo mais apurado a tais setores de interesse público, sem se curvar às estruturas monopolísticas e sem permitir que haja a redução de um serviço tido constitucionalmente como público às vicissitudes dos mercados.³⁴

De outro lado, a reordenação da posição do Estado na economia importou na intensificação da intervenção regulatória sobre as atividades econômicas em geral³⁵, incluindo-se aquelas tradicionalmente empreendidas por particulares³⁶. Mais: malgrado, a princípio, estas atividades submetam-se a uma carga regulatória inferior à incidente sobre os serviços públicos, existem aquelas que, mesmo sendo próprias do campo da iniciativa privada, sujeitam-se a um nível mais forte de regulação estatal, em função da utilidade pública envolvida ou do interesse social que encerram³⁷.

Nessa perspectiva, há setores da economia que, embora tipicamente privados e não reservados de qualquer modo ao Estado ou seus delegatários, são objeto de intensa política regulatória, caracterizada pela oposição de barreiras estatais de entrada. Em tais casos, o acesso

34 MOREIRA, Egon Bockmann. Autorizações e contratos de serviços públicos. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 8, n. 31, p. 57-69, 2010, p. 63-64.

35 MOREIRA, V., op. cit., p. 43-45.

36 ARAGÃO, Alexandre Santos. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013b, p. 210.

37 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Regulação e poder de polícia no setor de gás. *Revista de Direito Público da Economia RDPE*, Belo Horizonte, ano 2, n. 6, p. 97-125, 2004, p. 97-98.

e a permanência no mercado são controlados pelo poder público³⁸, por intermédio de autorizações administrativas fundadas no art. 170, parágrafo único, da Constituição de 1988.

É o que ocorre, por exemplo, nos mercados bancário e de capitais, cuja relevância social das atividades neles empreendidas justifica, sob o prisma da proporcionalidade, a imposição de instrumentos regulatórios de entrada em conformação à livre iniciativa privada³⁹. Também é o caso das atividades integrantes da indústria de biocombustíveis, como as relacionadas ao etanol, cuja exploração, a despeito de não envolver serviço público ou monopólio estatal⁴⁰, submete-se à necessidade de autorização administrativa. Trata-se de atividades econômicas desenvolvidas por particulares por direito próprio, independentemente de titularidade ou delegação estatal, que se sujeitam a um controle constante do Estado, visando não apenas à proteção do interesse público, mas à sua promoção⁴¹.

4. A (in)subsistência da configuração dogmática das autorizações administrativas no campo da regulação estatal da economia

No campo da regulação estatal da economia, para além de questões relacionadas à segurança, tranquilidade e salubridade públicas, as autorizações administrativas passaram a ser permeadas por propósitos regulatórios mais sofisticados, como a preservação do equilíbrio dos sistemas econômicos a que se dirigem e a consecução de objetivos

38 SALOMÃO FILHO, op. cit., p. 58-63.

39 Sobre o tema, v. SCHIRATO, Vitor Rhein. A regulação brasileira do mercado de capitais: restrição da autonomia privada para a satisfação do interesse público. *Revista de Direito Público da Economia RDPE*, Belo Horizonte, ano 4, n. 16, p. 183-220, 2006.

40 MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; CYMBALISTA, Tatiana Matiello; ZAGO, Marina Fontão. Extensão e limites da nova regulação do etanol: a Lei nº 12.490/11 e a exigência de prévia autorização. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 10, n. 38, p. 57-86, 2012, p. 6163.

41 “Estas atividades se encontram no meio-termo entre os serviços públicos, que são atividades desempenhadas diretamente ou indiretamente (por delegação à iniciativa privada) pelo próprio Estado em razão da impossibilidade de a iniciativa privada atender os interesses públicos pertinentes, e as atividades econômicas privadas não sujeitas a controle, ou sujeitas apenas a um controle de polícia administrativa geral, que apenas verifica se a atividade não fere a ordem pública, a saúde pública, a segurança pública etc., não a funcionalizado específica e comissivamente ao interesse público (ARAGÃO, 2017, p. 156).

de interesse público extrassistêmicos⁴², eis que também empregadas para orientar as atividades autorizadas à produção de resultados socialmente desejáveis⁴³.

Nessa conjuntura, embora tradicionalmente adotadas para a liberação do exercício de atividades materiais simples, tal como o comum exemplo da autorização outorgada para a instalação de banca de jornal, as autorizações passaram a ser utilizadas como mecanismos de regulação de atividades econômicas complexas, demandantes de investimentos vultosos⁴⁴ e que, compreendidas ou não no contexto de liberalização de ações antes empreendidas diretamente pelo Estado, tangenciam importantes interesses da população, como, por exemplo, as insertas no setor petrolífero, elétrico, portuário, de biocombustíveis, de telecomunicações e de transportes.

Essa mutação do campo de aplicação das autorizações administrativas e do perfil das atividades autorizadas vem inspirando o marco regulatório de diversos setores econômicos a promover uma revisão das características tradicionalmente associadas ao instituto.

É certo, inclusive, que, entre as características da técnica autorizativa empregada como instrumento de regulação econômica, encontra-se a *setorização*. É dizer, a modelagem de cada autorização é conformada em consideração ao setor da economia a que se refere, para o qual, via de regra, também há um específico órgão ou entidade reguladora⁴⁵. Daí porque, na esfera da regulação estatal da economia, as autorizações podem assumir múltiplos formatos, de acordo com as peculiaridades de um dado setor econômico e das partes envolvidas⁴⁶.

Nessa esteira, além do indigitado caráter multifacetado da técnica autorizativa neste contexto implicar, *per se*, prejuízo ao perfil generalista

42 MARQUES NETO, Flávio de Azevedo. Limites à abrangência e à intensidade da regulação estatal. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, 2003a, p. 69-93.

43 BINENBOJM, Gustavo. *Liberdade igual: o que é e porque importa*. Rio de Janeiro: História Real, 2020, p. 79.

44 MARQUES NETO; CYMBALISTA; ZAGO, op. cit., p. 70.

45 ARAGÃO, Alexandre Santos. *Agências reguladoras – e a evolução do direito administrativo econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013a, p. 164.

46 MONTEIRO, op. cit., p. 94.

dogmaticamente associado às autorizações administrativas, revela-se cada vez mais frequente a positivação de autorizações *vinculadas e estáveis*, até mesmo como forma de assegurar o investimento privado em áreas que dele dependem para seu desenvolvimento⁴⁷. Com isso, paulatinamente, o conceito tradicional de autorização administrativa vai perdendo sua utilidade para a explicação da realidade normativa que lhe é subjacente, sendo certo que:

Toda classificação em ciência é feita sob o prisma da utilidade: as classificações são formuladas para servirem a algum fim. Elas não existem por si, isto é, não derivam da “natureza das coisas”. Um mesmo grupo de objetos pode ser dividido de diferentes formas, através de várias classificações. Por isso, nas palavras de Carrió, “as classificações não são verdadeiras nem falsas, são úteis ou inúteis: suas vantagens estão submetidas ao interesse de quem as formula e à sua fecundidade para apresentar um campo de conhecimento de maneira mais facilmente compreensível ou mais rica em consequências desejáveis”.⁴⁸

É paradigmático, neste particular, o exemplo da Lei Geral de Telecomunicações, que, ao tratar da autorização outorgada para a exploração de modalidades do serviço sob regime privado, atribui-lhe caráter vinculado e relativamente estável. Trata-se de configuração que, para alguns, revela-se mais consentânea à tutela da liberdade econômica privada⁴⁹ e do próprio interesse público⁵⁰, guardando, ainda, maior compatibilidade com a natureza das atividades ora sujeitas à exploração mediante a outorga de autorizações administrativas⁵¹.

47 MARQUES NETO; CYMBALISTA; ZAGO, op. cit., p. 82.

48 SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 146.

49 USTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018, p. 337.

50 “[Q]quanto menor a instabilidade nas relações de administração, maior será a probabilidade de ausência de lesão ao interesse público, à moralidade administrativa e à economicidade” (FREITAS, Juarez. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 99). Do mesmo autor: FREITAS, Juarez. Agência nacional de transportes aquaviários. Princípio da segurança jurídica. Exigência da menor precariedade possível das relações de administração. Terminais portuários de uso privativo. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 5, n. 20, p. 88-104, 2003.

51 SCHIRATO, 2012, p. 313. No mesmo sentido: ARAGÃO, 2017, p. 174.

A bem da verdade, a noção tradicional de autorização administrativa, concebida em período histórico em que o direito administrativo ainda era parcamente positivado⁵², sempre se revelou passível de questionamentos, sobretudo no que concerne aos elementos conceituais que não prescindem da análise da legislação, a exemplo da natureza discricionária genericamente relacionada ao instituto. Ora, a discricionariedade é umbilicalmente ligada ao direito positivo, sendo consequência da conformação normativa da ação administrativa, não podendo ser pressuposta, em abstrato, pela conceituação doutrinária de um determinado instrumento jurídico⁵³.

Nesse sentido, a conformação jurídico-positiva das autorizações administrativas empregadas como instrumento de regulação econômica, consoante o retromencionado exemplo da Lei Geral de Telecomunicações, somente ratifica a fragilidade do dogma subjacente ao instituto, que também parece ser desafiado pelas tendências e transformações por que passou e vem passando a teoria do direito administrativo.

Vale dizer, para além do processo de verificação junto ao direito positivado, o ideário segundo o qual a outorga e a manutenção da generalidade das autorizações administrativas seriam submetidas à oportunidade e conveniência da autoridade pública competente, não estando em jogo qualquer tipo de “direito” do solicitante ou do titular do consentimento estatal, mas mero “interesse” desprovido de tutela jurídica⁵⁴, não parece

52 SCHIRATO, Vitor Rhein. O poder de polícia é discricionário? *In*: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (coord.). **Poder de polícia na atualidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 41.

53 “Discricionariedade, tal qual o furo em um *donut*, não existe exceto como uma área aberta no interior de um círculo de restrição. Trata-se, portanto, de um conceito relativo” (DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. 18. ed. Cambridge: Harvard University, 2001, p. 31-39, tradução nossa). Em sentido semelhante: “A discricionariedade consiste na consequência jurídica de uma regulamentação legal” (MAURER, Hartmut. **Derecho administrativo alemán**. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, p. 132, tradução nossa).

54 “[A] autorização envolve apenas ‘interesse’ e nunca ‘direito’ do solicitante, pelo que, mesmo que este preencha todos os requisitos para requerer a outorga, tudo vai depender da apreciação destes requisitos pela administração, na fase que precede à edição do ato”. (CRETELLA JÚNIOR, op. cit., p. 4). Na mesma linha: “Na autorização, embora o pretendente satisfaça as exigências administrativas, o Poder Público decide discricionariamente sobre a conveniência ou não do atendimento da pretensão do interessado ou da cessação do ato autorizado [...] Não há qualquer direito subjetivo à obtenção ou à continuidade da autorização, daí porque a Administração pode negá-la ao seu talante, como pode cassar o alvará a qualquer momento, sem indenização alguma” (MEIRELLES, op. cit., p. 171).

compatível com os modelos hermenêuticos axiológicos que atualmente informam a ação administrativa e correspondente teorização. Explica-se.

Quanto ao caráter discricionário que seria inerente às autorizações administrativas, entendemos que, mesmo nas hipóteses em que não encerrados, pela ordenação setorial, todos os juízos de ponderação pertinentes à outorga de dada autorização no caso concreto, não parece possível que a matéria se resuma a um espaço de escolhas puramente subjetivas da autoridade pública competente, tal qual predicado pela noção tradicional do instituto.

Com efeito, eventual discricção que remanesça ao gestor público como produto da conformação normativa incidente sobre a hipótese vertente deve ser necessariamente condicionada pela necessidade de conferir a devida tutela ao direito fundamental à liberdade econômica privada, que poderá ou não ser objeto de restrição em face dos demais valores e objetivos de interesse público subjacentes à realidade concreta, consoante decisão motivada e adstrita ao correspondente grau de vinculação da ação administrativa à juridicidade⁵⁵.

Em sentido semelhante, quanto à clássica natureza precária das autorizações administrativas, entendemos que esta, afora depender das hipóteses em que o ordenamento efetivamente admita a retirada do consentimento estatal, também merece ser condicionada pela necessidade de ser conferida maior estabilidade às relações de administração, como corolário dos princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima, e de ser incrementada a confiabilidade jurídico-administrativa, como requisito de estabilidade institucional voltado à atração de investimentos privados⁵⁶.

Na realidade, a possibilidade de outorga de autorizações por prazo determinado, dotando-as, portanto, de alguma estabilidade, já era admitida até mesmo pela doutrina administrativista mais tradicional⁵⁷. No entanto, o que, atualmente, sustenta-se, com razão, é que a outorga do consentimento estatal por prazo indeterminado não acarreta

55 BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014, p. 39.

56 FREITAS, 2009, p. 96-99.

57 MELLO, Oswaldo Aranha bandeira. *Op. cit.*, p. 552.

automaticamente a sua precariedade⁵⁸, sendo certo que tal atributo é incompatível com a exploração de atividades econômicas complexas, demandantes de carga considerável de investimentos, que são hodiernamente objeto de autorizações administrativas.

Finalmente, também o caráter unilateral tradicionalmente imbricado às autorizações administrativas parece passível de relativização à luz dos atuais movimentos de contratualização⁵⁹ e da promoção da consensualidade administrativa em geral⁶⁰, que preconizam a superação de paradigmas de atuação unilateral e imperativa da Administração em prol de modelos centrados na adesão e na cooperação dos cidadãos.

Nessa esteira, cabe mencionar o exemplo das autorizações outorgadas a particulares para operação de instalações de transporte dutoviário de gás natural⁶¹, que, segundo o entendimento de determinado segmento doutrinário, ostentam natureza contratual, eis que fundadas no art. 177, §1º, da Constituição de 1988, que admitiu a flexibilização do monopólio público existente sobre determinadas atividades integrantes da indústria do petróleo e do gás natural mediante *contratos* formalizados pela União junto a empresas estatais e privadas⁶². Na mesma linha, os arts. 2º, XII, e 8º, §1º, da Lei federal nº 12.815, de 5 de junho de 2013, dispõem que serão

58 SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Silêncio administrativo e renovação de autorizações de uso de radiofrequência: o caso MMDS. *Revista de Direito de Informática e Telecomunicações – RDIT*, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, p. 9-24, 2008, p. 12.

59 “[O]s contratos do Poder Público deixam de ser mecanismos meramente para exercício das atividades-meio do Estado (aquisição de bens e serviços para desempenho das funções públicas diretamente pela Administração) e passam a ser instrumentos para a consecução das próprias atividades-fim. [...] Na atividade de regulação, temos, além dos compromissos de desempenho e dos acordos regulatórios, as contratações híbridas e os modelos contratuais de regulação positiva, em que o regulado obtém acessos a mercados mediante o atendimento de metas de atendimento a grupos de usuários social ou geograficamente desatendidos” (MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Do contrato administrativo à administração contratual. *Revista do Advogado*, São Paulo, ano XXIX, n. 107, p. 74-82, 2009, p. 80-81).

60 “A utilização de mecanismos de consenso na atividade administrativa [...] não se limita ao caso do contrato administrativo tradicional” (MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. Mecanismos de consenso no direito administrativo. *In*: ARAGÃO, Alexandre Santos; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 333-336).

61 Cf. art. 56 da Lei federal nº 9.478, de 6 de agosto de 1997.

62 ARAGÃO, Alexandre Santos; SCHIRATO, Vitor Rhein. Algumas considerações sobre a regulação para concorrência no setor de gás natural. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, Belo Horizonte, ano 4, n. 14, 2006, p. 39 e ss.

formalizadas por meio de *contratos de adesão* as autorizações pertinentes à exploração de instalações portuárias localizadas fora da área dos portos organizados⁶³.

Essa tendência de superação do paradigma unilateral associado às autorizações administrativas deriva não apenas da necessidade de conferir maior segurança jurídica aos exploradores das hodiernas atividades autorizadas ante à natureza vultosa dos investimentos que demandam, mas, também, da relevância dos interesses coletivos que lhe são subjacentes.

Com efeito, por produzirem efeitos suscetíveis de afetar um grande número de sujeitos, intensifica-se, no campo da regulação estatal pela técnica autorizativa, a natureza multilateral das escolhas administrativas, que não dizem respeito apenas ao particular autorizado ou solicitante da autorização e à autoridade pública competente, correspondendo, antes, a um relacionamento multipolar⁶⁴. É dizer, entre reguladores e regulados instauram-se relações não binárias, mas multilaterais⁶⁵.

5. Conclusão

Não obstante a brevidade e o caráter não exauriente do presente ensaio, é possível concluir que a visão dogmática dos esquemas e construções tradicionais que caracterizam a generalidade das autorizações administrativas como atos administrativos unilaterais, discricionários e precários parece incompatível com o campo aplicativo atualmente reconhecido à técnica autorizativa no plano da regulação estatal da economia.

63 Em sentido semelhante era a redação do art. 6º, §1º, da Lei federal nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, posteriormente revogada e sucedida pela Lei federal nº 12.815/2013, o que Juarez Freitas entendeu ser um retrato do “espírito de gradual substituição da imposição unilateral pela consensualidade e cooperação” (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; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 312).

64 SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira. *Em busca do acto administrativo perdido*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 130. Na mesma linha: GUERRA, Sérgio. *Discricionariedade, regulação e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 293.

65 CASSESE, Sabino. *A crise do estado*. Campinas: Saberes, 2010, p. 50.

Com efeito, a noção tradicional de autorização administrativa ostenta cada vez menos referibilidade ao direito positivado – se é que um dia pôde ser dele plenamente extraída –, caminhando na contramão de tendências hodiernas da teoria do direito administrativo.

Apesar disso, o dogma em questão permanece vivo nas fórmulas generalistas reproduzidas pela doutrina administrativista nacional para diferenciar as autorizações de institutos jurídicos afins, principalmente as licenças. Esse efeito alcança, inclusive, o deslinde do temário em sede judicial. É que, como bem registra Vitor Rhein Schirato, o Poder Judiciário, não raro, furta-se de analisar questões essenciais à defesa dos direitos dos cidadãos – no caso, de particulares autorizados ou solicitantes de autorizações administrativas – e ao limite dos poderes da Administração Pública, valendo-se de construções estáticas e desprendidas do direito positivo⁶⁶, tal qual a que preconiza a natureza discricionária e precária da generalidade das autorizações administrativas.

Esse quadro repristina a validade do registro feito por Caio Tácito, há mais de duas décadas, quanto à carência de estudos aprofundados acerca das autorizações administrativas na literatura brasileira⁶⁷, centrando-o, desta vez, à aplicação do instituto na senda da regulação estatal da economia. Confirma, ainda, a constatação de Schirato, para quem a doutrina nacional – e não raro a jurisprudência – alimentam o imaginário dos atuantes no campo do direito administrativo com algumas *lendas* tão ricas quanto o *folclore* brasileiro, que ali se fixam e custam a sair, fazendo com que as mesmas verdades absolutas sejam repetidas insistentemente⁶⁸, tal qual o aludido perfil generalista das autorizações administrativas.

Sendo assim, sobreleva-se a relevância jurídica e social do exame aprofundado das reais propriedades e matizes que informam a aplicação da técnica autorizativa como instrumento estatal de regulação econômica, visando a identificar as balizas que circunscrevem o instituto neste contexto.

66 SCHIRATO, Vitor Rhein. Repensando a pertinência dos atributos dos atos administrativos. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (coord.). *Os caminhos do ato administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 117.

67 TÁCITO, Caio. *Temas de direito público* (estudos e pareceres). Rio de Janeiro: Renovar, 1997. v. 1, p. 735.

68 SCHIRATO, 2014, p. 27.

Referências bibliográficas

ARAGÃO, Alexandre Santos. **Agências reguladoras – e a evolução do direito administrativo econômico**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013a.

ARAGÃO, Alexandre Santos. **Curso de direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013b.

ARAGÃO, Alexandre Santos. **Direito dos serviços públicos**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum: 2017.

ARAGÃO, Alexandre Santos; SCHIRATO, Vitor Rhein. Algumas considerações sobre a regulação para concorrência no setor de gás natural. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 4, n. 14, p. 37-53, 2006.

BINENBOJM, Gustavo. Assimetria regulatória no setor de transporte coletivo de passageiros: a constitucionalidade do art. 3º da Lei 12.996/2014. *In*: WALD, Arnoldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar Augusto Guimarães (org.). **O direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles (1917-2017)**. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 502-515.

BINENBOJM, Gustavo. **Liberdade igual: o que é e porque importa**. Rio de Janeiro: História Real, 2020.

BINENBOJM, Gustavo. **Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.668-5 MC/DF**. Lei geral nº 9.472/97. Admissibilidade parcial da ação direta de inconstitucionalidade e deferimento em parte da liminar ante fundamentos retratados nos votos que compõem o acórdão. Requerentes: Partido Comunista do Brasil, Partido dos Trabalhadores, Partido Democrático Trabalhista, Partido Socialista Brasileiro. Requeridos: Presidente da República, Congresso Nacional. Relator Ministro Marco Aurélio, 20 de agosto de 1998. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347202>. Acesso em: 17 jun. 2022.

CÂMARA, Jacintho Arruda. As autorizações da lei geral de telecomunicações e a teoria geral do direito administrativo. **Revista de Direito de Informática e Telecomunicações – RDIT**, Belo Horizonte, ano 2, n. 3, p. 55-68, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CASSESE, Sabino. **A crise do estado**. Campinas: Saberes, 2010.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Curso de direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1954.

COUTINHO, Diogo R.; MESQUITA, Clarissa Ferreira de Melo; NASSER, Maria Virginia Nabuco do Amaral Mesquita. Empresas estatais entre serviços públicos e atividades econômicas. **Revista Direito GV**, v. 15, n. 1, e1902, 2019.

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

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

_____. **Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e parceria público-privada**. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. 18. ed. Cambridge: Harvard University, 2001.

ENTERRÍA, Eduardo García; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. **Curso de derecho administrativo**. 4. ed. Madri: Editorial Civitas, 1993. v. 2.

FERRAZ, Sergio; SAAD, Amauri Feres. **Autorização de serviço público**. São Paulo: Malheiros, 2018.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

FREITAS, Juarez. Agência nacional de transportes aquaviários. Princípio da segurança jurídica. Exigência da menor precariedade possível das

relações de administração. Terminais portuários de uso privativo. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 5, n. 20, p. 88-104, 2003.

_____. 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; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 305-323.

_____. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GUERRA, Sérgio. **Discrecionariade, regulação e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

_____. **O direito das agências reguladoras independentes**. São Paulo: Dialética, 2002.

LAGUNA DE PAZ, José Carlos. **La autorización administrativa**. Madri: Civitas, 2006.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. A nova regulação dos serviços públicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 228, p. 13-29, 2002.

_____. **Agências reguladoras independentes: fundamentos e seu regime jurídico**. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

_____. Do contrato administrativo à administração contratual. **Revista do Advogado**, São Paulo, ano XXIX, n. 107, p. 74-82, 2009.

_____. Limites à abrangência e à intensidade da regulação estatal. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 69-93, 2003a.

_____. Regime jurídico dos bens públicos empregados na geração de energia. **Revista de Direito Administrativo**, v. 232, p. 333-354, 2003b.

_____. Regulação e poder de polícia no setor de gás. **Revista de Direito Público da Economia RDPE**, Belo Horizonte, ano 2, n. 6, p. 97-125, 2004.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; CYMBALISTA, Tatiana Matiello; ZAGO, Marina Fontão. Extensão e limites da nova regulação do etanol: a Lei nº 12.490/11 e a exigência de prévia autorização. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 10, n. 38, p. 57-86, 2012.

MASAGÃO, Mario. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

MAURER, Hartmut. **Derecho administrativo alemán**. Cidade do México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.

MAYER, Otto. **Derecho administrativo alemán**. Buenos Aires: Depalma, 1950. v. 2.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 20. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira. **Princípios gerais de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. v. 1.

MENEGAT, Fernando. **Serviço público, regulação e concorrência: as autorizações regulatórias nos setores de infraestrutura**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. Mecanismos de consenso no direito administrativo. *In*: ARAGÃO, Alexandre Santos; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 325-336.

MIRANDA, Fernando Cavalcanti Pontes. **Comentários à Constituição de 1946**. 2. ed. São Paulo: M. Limonad, 1953. v. 1.

MONTEIRO, Vera. **Concessão**. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA, Egon Bockmann. Autorizações e contratos de serviços públicos. **Revista de Direito Público da Economia – RDPE**, Belo Horizonte, ano 8, n. 31, p. 57-69, 2010.

_____. Qual é o futuro do direito da regulação no Brasil? *In*: SUNDFELD, Carlos Ari; ROSILHO, André (org.). **Direito da regulação e políticas públicas**. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 107-139.

MOREIRA, Vital. **Auto-regulação profissional e administração pública**. Coimbra: Almedina, 1997.

NESTER, Alexandre Wagner. A inserção do regime concorrencial nos serviços públicos. *In*: ARAGÃO, Alexandre Santos; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 413-436.

_____. Evolução do conceito de autorização administrativa na doutrina brasileira. *In*: WALD, Arnoldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar Augusto Guimarães (org.). **O direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles**. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 108-128.

ORTIZ, Gaspar Ariño. **Principios de derecho público económico: modelo de estado, gestión pública, regulación económica**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2003.

POMPEU, Cid Tomanik. **Autorização administrativa**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

RANELLETTI, Oreste. **Teoria degli atti amministrativi speciali**. 7. ed. Milão: Giuffrè, 1945.

SALOMÃO FILHO, Calixto. **Regulação da atividade econômica (princípios e fundamentos jurídicos)**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SCHIRATO, Vitor Rhein. A regulação brasileira do mercado de capitais: restrição da autonomia privada para a satisfação do interesse público. **Revista de Direito Público da Economia RDPE**, Belo Horizonte, ano 4, n. 16, p. 183-220, 2006.

_____. **Livre iniciativa nos serviços públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

_____. O poder de polícia é discricionário? *In*: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (coord.). **Poder de polícia na atualidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 27-45.

_____. Repensando a pertinência dos atributos dos atos administrativos. *In*: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (coord.).

Os caminhos do ato administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 115-144.

SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias Pereira. **Em busca do acto administrativo perdido.** Coimbra: Almedina, 2003.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Gestão alternativa de serviços públicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 219, p. 179-203, 2000.

SUNDFELD, Carlos Ari. A regulação de preços e tarifas dos serviços de telecomunicações. *In: _____* (coord.). **Direito administrativo econômico.** São Paulo: Malheiros, 2000a. p. 317-328.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo ordenador.** São Paulo: Malheiros, 1993.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos de direito público.** 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

SUNDFELD, Carlos Ari. Regime jurídico do setor petrolífero. *In: _____* (coord.). **Direito administrativo econômico.** São Paulo: Malheiros, 2000b. p. 385-396.

SUNDFELD, Carlos Ari; CÂMARA, Jacintho Arruda. Silêncio administrativo e renovação de autorizações de uso de radiofrequência: o caso MMDS. **Revista de Direito de Informática e Telecomunicações – RDIT**, Belo Horizonte, ano 3, n. 4, p. 9-24, 2008.

TÁCITO, Caio. **Temas de direito público** (estudos e pareceres). Rio de Janeiro: Renovar, 1997. v. 1.