

# O Alcance do Ato Administrativo de Autorização no Ordenamento Jurídico Brasileiro

Rita Tourinho\*

## Sumário

1. Introdução: Delimitação do Ato Administrativo de Autorização. 2. Autorização para Uso Privativo de Bens Públicos. 3. Autorização de Serviços. 4. Autorização para o Exercício de Atividades Privadas de Interesse Público. 5. Conclusão.

### 1. Introdução: Delimitação do Ato Administrativo de Autorização

Ao tratar da autorização, enquanto ato administrativo, a primeira observação a ser feita é a variedade terminológica com que normas positivadas manejam distintos termos para classificar situações semelhantes. Assim, há ordenamentos jurídicos que utilizam o termo “autorização” para situações tratadas por outros como “licença” ou “permissão”.

Inicialmente, a autorização foi concebida por Otto Mayer como ato administrativo que retira a proibição preventivamente estabelecida pela norma de polícia. Assim, a autorização reestabelece a liberdade inicial do sujeito, garantindo que a atividade não causará perturbação para a ordem pública<sup>1</sup>.

Uma segunda construção salienta a preexistência do direito titularizado pelo autorizatário, cujo ato de autorização apenas remove os limites ao exercício de tal direito. Na mesma linha, Vignocchi<sup>2</sup> afirma que a autorização não possui função constitutiva de um novo direito, mas na remoção de limites ao exercício de um direito preexistente. Enterría e Fernandez<sup>3</sup> afirmam que, diante da intensidade dos poderes discricionários que a Administração se reserva, com a consequente liberdade de outorgar ou negar as autorizações, torna-se cada vez mais ilusória a imagem de um direito preexistente à autorização. No entanto, sustentam os autores a ideia tradicional de um direito preexistente, o que leva a afirmar o caráter vinculado das autorizações, muitas vezes denominadas de “licenças” por eles.

Percebe-se, então, a utilização do termo “autorização” em sentido amplo consistindo na retirada de um obstáculo ao exercício de um direito que, a princípio,

\* Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco. Membro do Ministério Público do Estado da Bahia. Professora de Direito Administrativo da UFBA.

<sup>1</sup> ENTERRÍA, Eduardo Garcia; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo II*. Madri: Civitas, 2000. p.134.

<sup>2</sup> VIGNOCCHI, Gustavo. *La Natura Giuridica Dell'autorizzazione Amministrativa*. Pádua: Cedam 1944. p.13.

<sup>3</sup> ENTERRÍA, Eduardo Garcia; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo II*. Madri: Civitas, 2000. p.135.

pode não ser próprio do beneficiário. Ugo Forti<sup>4</sup> afirma que as autorizações podem ser vinculadas ou discricionárias, considerando as licenças subespécie de autorização.

Abordando a matéria, Roberto Dromi<sup>5</sup> afirma que a *autorização* tem um duplo alcance jurídico. Pode ser ato de habilitação ou permissão no sentido restrito ou ato de fiscalização e controle. Na primeira hipótese, a autorização se traduz nas licenças que a autoridade administrativa defere aos administrados no exercício de poder de polícia, como, por exemplo, a autorização para construção de um edifício. Na segunda acepção, seria um ato de controle através do qual um órgão faculta a outro emitir um determinado ato. Pela autorização, um órgão administrativo inferior pode deflagrar certa atividade ou comportamento.

No ordenamento jurídico brasileiro, prevalece a *autorização* como ato administrativo discricionário, através do qual a Administração faculta o exercício de atividade material, de caráter precário<sup>6</sup>. Logo, distancia-se de algumas das noções expostas pelos autores antes elencados, uma vez que não reconhece um “direito preexistente” ao deferimento da autorização, pois, se assim fosse, caberia à autoridade competente para outorgar a autorização apenas verificar o preenchimento dos requisitos legais exigidos, ficando afastada a possibilidade da análise da conveniência e oportunidade para a prática do ato. Cretella Júnior<sup>7</sup> esclarece que a autorização derroga uma proibição legal, possibilitando ao particular o desempenho, em concreto, de uma potencialidade.

Assim, a autorização é concebida pela doutrina tradicional como ato administrativo discricionário através do qual se faculta ao particular o desempenho de atividade material ou a prática de ato que, sem tal consentimento, seriam legalmente proibidos<sup>8</sup>. No entanto, verifica-se que o legislador, por vezes, adota a autorização administrativa como ato vinculado.

Assim, a Lei nº 9.472/97, Lei de Telecomunicações, estabelece a autorização de serviço de telecomunicações como “ato administrativo vinculado que faculta a exploração, no regime privado, de modalidade de serviço de telecomunicações, quando preenchidas as condições objetivas e subjetivas necessárias”<sup>9</sup>. Por certo que a tratativa conferida ao instituto da autorização pela LGT afasta-se da noção que prevalece na doutrina brasileira, no entanto, conforme já abordado, não existe um modelo único de autorização, tampouco uma rígida disciplina conceitual em torno do instituto.

A Constituição Federal de 1988 utiliza o termo “autorização” no sentido tradicional ao atribuir à União competência para autorizar a comercialização de material

<sup>4</sup> FORTI, Ugo. *Il Controlli Dell'amministrazione Comunale. In: Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano*. Milano: Società Editrice Libreria, 1915. p.757.

<sup>5</sup> DROMI, Roberto. *Acto Administrativo*. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2008. p.226.

<sup>6</sup> Neste sentido, manifestam-se Celso Antônio Bandeira de Mello (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015. p.448), Maria Sylvia Zanella Di Pietro (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2016. p.270), entre tantos outros.

<sup>7</sup> CRETILLA JÚNIOR, José. Definição da Autorização Administrativa. *In: RPGE*. Revista Forense 256/81. RT 486/11. p.25.

<sup>8</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012. p.226.

<sup>9</sup> Art. 131, §1º.

bélico (art. 21, VI), bem como para autorizar a pesquisa e lavra de recursos minerais (art. 176, parágrafos 1º, 3º e 4º). Ainda, no art. 21, trata da autorização para exploração de determinados serviços, a exemplo dos de telecomunicações e de energia elétrica (incisos XI e XII). O parágrafo único do art. 170, por sua vez, assegura a todos o livre exercício de atividade econômica, independente de autorização de órgãos públicos.

## 2. Autorização para Uso Privativo de Bens Públicos

O nosso ordenamento jurídico reporta-se também à *autorização para o uso privativo de bem público*, a título precário.

No direito estrangeiro, a autorização não costuma ser elencada entre os títulos jurídicos voltados ao deferimento da utilização com exclusividade de bens públicos por particulares. Já no direito positivo, a doutrina costuma elencar como formas de uso privativo de bens públicos a autorização, a permissão e a concessão.

De acordo com Maria Sylvia Zanella di Pietro, a *autorização de uso* “é o ato administrativo unilateral e discricionário pelo qual a Administração Pública consente, a título precário, que o particular se utilize de bem público com exclusividade”<sup>10</sup>. Segundo a autora, a utilização pode ser gratuita ou onerosa e visa a atender a um interesse privado do autorizatário, que não poderá utilizar o bem para fim diverso daquele que motivou a outorga, além de gerar apenas uma faculdade de uso e não uma obrigação, diante da ausência de interesse público na utilização do bem. A ausência de interesse público, no entanto, não permite que o bem seja utilizado para finalidade contrária ao interesse geral ou de maneira incompatível com o uso para o qual o bem está consagrado, conforme salienta Floriano de Azevedo Marques Neto<sup>11</sup>.

Fala-se, ainda, da autorização para uso comum extraordinário, quando será um típico instrumento de poder de polícia, voltado a remover obstáculo legal proibitivo de determinada atividade ou ato.

No que se refere à precariedade do ato, nada impede que seja outorgada autorização de uso com prazo de vigência. Neste caso, fala-se em autorização qualificada. Ademais, a precariedade não faz pressupor a possibilidade de revogação do ato, a qualquer tempo, desprovida de motivação. O princípio da segurança jurídica requer que havendo revogação do ato, a mesma seja acompanhada de fundamentação, demonstrando os prejuízos decorrentes da sua manutenção.

A autorização de uso também prescinde de licitação e autorização legislativa, desde que, inexistindo interesse público na utilização do bem, a iniciativa do uso deve partir do particular interessado e não da Administração Pública, pressupondo a inexistência de outros interessados. No entanto, caso se esteja diante de situação na qual haja mais de um pretendente à utilização do bem, a Administração deverá garantir a existência de critérios objetivos de escolha.

<sup>10</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Uso Privativo de Bem Público por Particular*. Atlas: São Paulo, 2010. p.89.

<sup>11</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. *Bens Públicos: Função Social e Exploração Econômica – O Regime Jurídico das Utilidades Públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p.337.

Destaque-se a Medida Provisória nº 2.220/01<sup>12</sup>, expedida em consonância com o parágrafo 1º, do art. 183, da CF, que, no seu art. 9º, aborda a autorização de uso a ser expedida, de forma gratuita, pelo poder público “àquele que, até 22 de dezembro de 2016, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área com características e finalidade urbanas para fins comerciais”.

Nos municípios, são vastas as autorizações conferidas para a utilização de bens públicos. Assim, tem-se a autorização para realização de eventos em parques públicos, autorização para colocação de mesas e cadeiras nas calçadas em frente a bares, autorização para utilização de bens dominiais para instalação provisória de equipamentos privados (circos, por exemplo) ou mesmo para utilização da área como estacionamento. No município de São Paulo, a autorização de uso será deferida para atividades ou usos específicos e transitórios, pelo prazo máximo de 90 (noventa) dias, exceto quando se tratar de canteiro de obra pública, caso em que o prazo corresponderá à duração da obra (art. 114, parágrafo 5º, da Lei Orgânica).

### 3. Autorização de Serviços

Apesar da construção doutrinária desenvolvida diante do instituto da autorização, inexistem características previamente delimitadoras no âmbito da Constituição Federal de 1988, apesar de o texto reportar-se a tal instituto em algumas passagens, como já abordado.

Assim, fala-se na *autorização de serviço*, conforme consta dos incisos XI e XII, do art. 21, da Constituição Federal. Tais dispositivos referem-se à possibilidade de a União explorar diretamente alguns dos serviços neles enumerados, mediante concessão, permissão ou autorização.

A doutrina tradicional costuma confrontar referidos incisos do art. 21 com o disposto no art. 175<sup>13</sup>, também da Constituição Federal, para afirmar que a utilização do termo “autorização” no art. 21 não se reporta à delegação de execução de serviço público, uma vez que este somente pode ser delegado pelo regime de concessão ou permissão, conforme expresso no art. 175.

De acordo com Alexandre Santos de Aragão:

De fato, malgrado a letra da Constituição afirmar que a União prestará o serviço mediante autorização, não se trata de delegação de serviço público, o que levaria a uma indevida e forçada aproximação com a técnica concessional, pois na concessão (e na permissão) temos uma atividade reservada com exclusividade ao Poder Público

<sup>12</sup> Alterada pela Lei nº 13.465/17.

<sup>13</sup> Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

delegante, ao passo que, mediante autorização, não há transpasso de atividade pública aos particulares, mas sim o condicionamento de uma atividade privada<sup>14</sup>.

Cabe razão ao mencionado autor quando afirma que o texto constitucional conferiu margem de discricionariedade ao legislador com o propósito de, entre as atividades constantes do art. 21, estabelecer quais devem ser enquadradas como serviços públicos ou como atividade privada de relevância pública. Assim, no primeiro caso, submeter-se-á à exploração direta da Administração Pública ou à transferência da sua execução através da concessão ou permissão. Na segunda situação, a atividade estará submetida à autorização operacional.

Por certo que atualmente no Brasil, como em diversos outros países, há uma tendência à redução da abrangência conceitual do serviço público, refletindo-se na sua aplicação prática. A crise do Estado Social revela-se cada dia mais intensa. Estado gigantesco, acumulando inúmeras dívidas, incapaz de cumprir compromissos ideológicos assumidos perante a sociedade, alimenta uma forte reação chamada de corrente neoliberal. Inicia-se, assim, debate mundial sobre o tamanho do Estado e as medidas necessárias para reduzi-lo. Com efeito, a privatização, a desregulamentação, a quebra de monopólios estatais de serviços públicos e a abertura da concorrência entre particulares, que passam a prestar serviço público pelo regime da concessão, são algumas das medidas adotadas.

Nesse contexto, cabe ao Estado fixar de modo mais razoável, alinhado com a Constituição Federal, quais as atividades que efetivamente são qualificadas como serviços públicos, que somente poderão ser prestadas diretamente ou sob regime de concessão ou permissão. Desta forma, pode-se afirmar que, entre os serviços de telecomunicações constantes do inciso XI, do artigo 21 da Constituição, por exemplo, existem aqueles qualificados como serviços públicos e outros serviços cujo substrato consiste em atividade econômica de interesse coletivo, sujeito apenas à autorização do Poder Público.

Por outro lado, ao tratar do transporte coletivo, no art. 30, inciso V, a Carta Constitucional o classifica expressamente como serviço público, prestado diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão. O mesmo ocorre com o serviço público de gás canalizado, abordado no art. 25, parágrafo 2º.

Segundo afirma René Chapus, serviço público é *“une activité d'intérêt general assurée ou assumée par l'administration”*<sup>15</sup>. Tal ideia sustenta-se na posição de Gaston Jéze, para quem o serviço público seria mero processo técnico de satisfazer interesses gerais e que existiria sempre que a lei permitisse a aplicação de um regime de

<sup>14</sup> ARAGÃO, Alexandre Santos de. Autorizações Administrativas. In: *Doutrinas Essenciais: Direito Administrativo*. Org.: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella; SUNDFELD, Carlos Ari. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. vol. II. p.1333.

<sup>15</sup> CHAPUS, René. *Service Publique et la puissance publique*. RDP 1968.239 apud FRIER, Pierre-Laurent. *Droit Administratif*. Paris: LGDJ, 2017. p.238

subordinação dos interesses privados ao interesse geral<sup>16</sup>. Logo, a caracterização de certa atividade como serviço público pressupõe a vontade estatal neste sentido. O Poder Público elege quais as necessidades coletivas que serão atendidas na qualidade de serviço público, submetendo-as a um regime jurídico diferenciado.

É importante ressaltar, no entanto, que a insuficiência ou inadequação dos serviços prestados sob regime de serviço público tem levado à despublicização parcial da atividade como tal, conforme aponta Marçal Justen Filho<sup>17</sup>. Como exemplo de tal situação, tem-se o transporte coletivo, em muitos locais admitidos a sua prestação sob regime de direito privado, em condições limitadas, mediante observância de requisitos de segurança.

Retornando às autorizações constantes do art. 21, da Constituição Federal, conforme já afirmado, caberá à União definir legalmente as atividades que serão submetidas ao regime jurídico de serviço público e aquelas a serem tratadas como atividade econômica de interesse público, portanto sujeitas à autorização.

#### **4. Autorização para o Exercício de Atividades Privadas de Interesse Público**

Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>18</sup> reporta-se às atividades privadas, entre os serviços elencados no art. 21, que estariam sujeitas à manifestação administrativa no exercício de poder de polícia, através de autorizações, no sentido de verificar se com elas não haverá gravame ao interesse público. Seria o caso da atividade de radioamador, hipótese de serviço de telecomunicação.

Nesta mesma situação, estaria o art. 7º, da Lei nº 9.074/95, segundo o qual:

Art. 7º São objeto de autorização:

I – A implantação de usina termelétrica, de potência superior a 5.000 KW, destinada a uso exclusivo do autoprodutor;

II – o aproveitamento de potenciais hidráulicos, de potência superior a 1.000 KW e igual ou inferior a 10.000KW, destinados a uso exclusivo do autoprodutor.

Excepcionalmente, o autoprodutor pode comercializar o excedente de energia por ele produzida, conforme consta do art. 26, IV, da Lei nº 9.074/95:

Art. 26. Cabe ao Poder Concedente, diretamente ou mediante delegação à ANEEL, autorizar: (...)

<sup>16</sup> CAETANO, Marcelo. *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 2003. p.221.

<sup>17</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Serviços de Interesse Econômico Geral no Brasil: Os Invasores. In: *O Direito Administrativo na Atualidade*. Estudos em Homenagem ao Centenário de Hely Lopes Meirelles. Org. Arnaldo Wald e outros. São Paulo: Malheiros, 2017. p.802.

<sup>18</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2015. p.714.

IV – a comercialização, eventual e temporária, pelos autoprodutores, de seus excedentes de energia elétrica.

Entende-se que, neste caso, a comercialização eventual e temporária de energia elétrica não se perfaz como serviço público, pois desprovida da obrigação de “continuidade”, imposta pelo princípio da continuidade do serviço público. Seria, assim, atividade econômica de interesse público.

Neste momento, convém distinguir as autorizações conferidas para o atendimento de interesses privados daquelas que visam a atender a interesses a interesses públicos. As primeiras visam a remover obstáculos ao exercício de certas atividades no sentido de garantir a organização social. Já as segundas comportam atendimento da coletividade, porém desprovida das características básicas dos serviços públicos, quais sejam, continuidade, universalidade e modicidade.

A Lei de Telecomunicações (Lei nº 9.472/97), por exemplo, estabelece serviços de telecomunicações em regime público e em regime privado. Da leitura dos dispositivos legais (arts. 62 a 68), observa-se que será serviço público, na concepção tradicional, aquele prestado sob regime público, de interesse coletivo, quando, então, sujeita-se às obrigações de universalidade e continuidade (art. 63, parágrafo único), delegado mediante concessão ou permissão. Por outro lado, não comportarão prestação no regime público os serviços de telecomunicações de interesse restrito (art. 67).

Recentemente, a Lei nº 10.233/01, alterada pela Lei nº 12.996/14, estabeleceu a outorga sob a forma de *autorização, independentemente de licitação*, quando se tratar de *serviços de transporte terrestre coletivo regular interestadual e internacional de passageiros desvinculados da exploração de infraestrutura*. Assim, a lei alterou as formas de delegação do serviço de transporte rodoviário coletivo de passageiros interestadual e internacional, admitindo a autorização, quando, então, não será precedida de processo licitatório. Percebe-se, então, que houve a opção de prestação conjugada da atividade como serviço público e como atividade econômica. Como serviço público, a atividade estará sujeita a regime menos flexível, em razão das exigências de universalidade e de isonomia, generalizando o atendimento equivalente para todos os potenciais interessados. Como atividade econômica, permitirá a prestação seletiva da atividade.

Argumenta-se a inconstitucionalidade do art. 3º da Lei nº 12.996/2014, por violação aos artigos 37, *caput*, e inciso XXI e 175, *caput*, da Constituição Federal. Tal alegação parte do pressuposto que é serviço público o *serviço de transporte terrestre coletivo interestadual e internacional de passageiros desvinculados da exploração de infraestrutura*. Logo, na qualidade de serviço público, segundo estabelece o referido dispositivo, somente deveria ser outorgado através do regime da concessão ou permissão, precedida de licitação.

A controvérsia quanto à constitucionalidade do referido dispositivo foi submetida ao Supremo Tribunal Federal, através da ADI nº 5.549, proposta pelo Procurador-Geral da República.

Conforme já se estabeleceu neste trabalho, a interpretação sistemática da Constituição Federal direciona a não considerar o instituto da *autorização*, estabelecido no seu artigo 21, como instrumento ordinário de delegação de serviço público, e sim como consentimento administrativo à exploração de atividade econômica de interesse público. Excepcionalmente, admite-se a utilização do referido instrumento para a delegação da prestação de serviço público em caráter precário, para atender à emergência transitória ou aos interesses coletivos instáveis, conforme preconiza Hely Lopes Meirelles<sup>19</sup>. Neste caso, a Administração autorizante poderá, a qualquer momento, determinar a suspensão da prestação do serviço. Apesar da não exigência de licitação, havendo mais de um interessado, deverá ser efetivado processo seletivo capaz de garantir a observância do princípio da impessoalidade. Assim, no Município de Salvador, após a expiração do prazo de todos os termos de permissão para a prestação do serviço público de transporte coletivo, estabelecidos antes da Constituição de 1988, no ano de 2013, foram deferidas autorizações de serviço público, para a manutenção da atividade, até a conclusão do processo licitatório, quando, então, adotou-se a forma contratual da concessão de serviço público.

Por certo que ao atribuir à União a exploração de certas atividades, a Constituição Federal, no art. 21, não especificou se tal exploração ocorrerá sob regime de serviço público. No entanto, caso assim decida o ente federado, o art. 175 deixa claro que a delegação da exploração a terceiro ocorrerá sob regime de concessão ou permissão, precedida de licitação.

Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal admitiu, no setor de telecomunicações, a existência de atividades desempenhadas sob regime de serviço público – telefonia fixa e outras sob regime de atividade privada de interesse público – serviço de telefonia móvel<sup>20</sup>. Com efeito, reconheceu constitucional a submissão legal ao regime de direito privado de certos serviços atribuídos à União no art. 21.

Voltando à abordagem do art. 3º, da Lei nº 12.996/2014, entende-se que ao estabelecer o regime de autorização para a prestação do *serviço de transporte terrestre coletivo interestadual e internacional de passageiros desvinculados da exploração de infraestrutura*, optou-se por estabelecer a possibilidade de a atividade ser prestada em regime de direito privado, mantendo-se, em certas situações, o regime de serviço público. Assim, será serviço público, delegado através de concessão, caso haja a prestação do serviço de transporte associado à exploração de infraestrutura (art. 13, I da Lei nº 10.233/01). Ora, quais as implicações dessa decisão?

Por certo que, não se tratando de serviço público, desvincula-se dos princípios a este aplicados, tais como: continuidade do serviço, modicidade tarifária, universalidade, entre outros. Nesse sentido, a atividade será prestada em ambiente de competição, com todos os riscos suportados pela autorizatória, sem possibilidade de imposição das chamadas “linhas deficitárias”, não ocorrendo limitação à paralisação, em caso de greve.

<sup>19</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2008. p.411.

<sup>20</sup> STF, Tribunal Pleno, ADI/MC nº 1.668, Rel. Min. Marco Aurélio, DJU 16.04.2004.

Por outro lado, sendo uma atividade econômica de interesse público, poderão ser impostos requisitos ao deferimento da autorização, bem como à sua manutenção, com a efetiva fiscalização.

No que concerne à ausência de licitação precedendo a autorização para a prestação do *serviço de transporte terrestre coletivo interestadual e internacional de passageiros desvinculados da exploração de infraestrutura*, deve-se também conferir interpretação conforme a Constituição Federal.

Ora, sabe-se que o art. 37, *caput*, submete a Administração Direta e Indireta de todos os poderes à observância dos princípios administrativos, entre os quais o da impessoalidade. Caio Tácito afirma que “o princípio da impessoalidade repele atos discriminatórios que importam favorecimento ou desprezo a membros da sociedade em detrimento da finalidade objetiva da norma de direito a ser aplicada”<sup>21</sup>. Tal princípio se traduz no tratamento dos administrados sem favoritismos ou perseguições.

No caso das autorizações deferidas para a prestação do serviço citado, deverão ser estabelecidos critérios impessoais para escolha dos beneficiários. Em outras palavras, o fato de a lei ter estabelecido a ausência de processo licitatório precedendo as autorizações não exclui a necessidade de formalização de processo impessoal para tal deferimento, com utilização de critérios objetivos, sob pena de macular o princípio da impessoalidade.

Por certo que não ocorrerá processo seletivo, caso a Administração decida por deferir autorizações a todos que preencham os requisitos legais estabelecidos para o deferimento do ato administrativo em questão. A princípio, parece ser essa a intenção do legislador quando, no art. 47-B, da Lei nº 12.996/14, determina que “*não haverá limite para o número de autorizações para o serviço regular de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros, salvo no caso de inviabilidade operacional*”.

Percebe-se que em certos casos a prestação da atividade de transporte como serviço público é a mais satisfatória para assegurar a universalidade, em situação de isonomia, com modicidade tarifária, atendendo as populações mais carentes, estabelecidas em locais mais distantes. Por outro lado, em certas situações, a exploração do transporte coletivo por particulares, em regime de direito privado, com ampla competitividade, apresenta-se como alternativa mais eficiente. Desta forma, pertence ao Estado conceber a solução mais vantajosa e eficiente dentro do cenário existente.

## 5. Conclusão

Conforme demonstrado, a autorização, como espécie de ato administrativo, não é passível de rotulação estanque, existindo posições díspares, inclusive quanto à liberdade de sua expedição – se vinculada ou discricionária.

<sup>21</sup> TÁCITO, Caio. Princípio da Legalidade e Poder de Polícia. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar e Fundação Getúlio Vargas, jan./mar./2002. p.45.

Para doutrina italiana, por exemplo, a autorização consiste na remoção de obstáculo, imposto por lei, para o exercício de um poder individual<sup>22</sup>. No direito administrativo brasileiro, consolidou-se como ato administrativo discricionário, ou seja, sua expedição perpassa pela análise da conveniência e oportunidade.

Por certo que o conceito atribuído a um instituto jurídico, antes de ser privativo do mundo jurídico ele é, de fato, do mundo, surgindo aos olhos do observador a partir das transformações ocorridas no ambiente social.

Assim, ocorreu com o instituto da autorização que se adaptou a sua previsão constitucional e a modificação do cenário social que levou à adoção do conceito mais atrofiado do serviço público, expandindo a autorização para abranger o deferimento do exercício de atividade econômica de interesse público.

Desta forma, o Direito Administrativo e seus conceitos não sobrevivem a ambiente fechado, impermeável às modificações sociais. Possui o papel de viabilizar, organizar e condicionar a atuação administrativa. Os conceitos, em consequência, são aplicados de modo incremental, amoldados às práticas jurídicas. Uma sociedade plural, cujo progresso gera necessidades acompanhadas, muitas vezes, de alta complexidade, requer soluções heterodoxas. Tem-se que conciliar o modelo à experiência, a construção de teses a opções programáticas, enfim devem-se abandonar pretensões de unificações conceituais em prol da busca de acomodação do jurídico ao fático.

---

<sup>22</sup> ZANOBINI, Guido. *Corso di Diritto Amministrativo*, 1950. Vol. I. p.212.