

# UMA PROPOSTA DE REMODELAGEM PARA AS CONCESSÕES ADMINISTRATIVAS DO TRANSPORTE COLETIVO RODOVIÁRIO URBANO DE PASSAGEIROS: UM ESTUDO DE CASO NO RIO GRANDE DO SUL

*A PROPOSITION TO MODIFY THE ADMINISTRATIVE LICENSING OF  
URBAN PUBLIC BUS TRANSPORT: A CASE STUDY IN RIO GRANDE DO  
SUL*

Maritana Mello Bevilacqua<sup>I</sup>

Janriê Rodrigues Reck<sup>II</sup>

<sup>I</sup> Universidade de Santa Cruz do Sul,  
Santa Cruz do Sul, RS, Brasil. E-mail:  
maritanam@gmail.com

<sup>II</sup> Universidade de Santa Cruz do Sul,  
Santa Cruz do Sul, RS, Brasil. E-mail:  
janriereck@unisc.br

**Resumo:** A presente pesquisa dedica-se a efetuar uma ponderação sobre o serviço público de transporte coletivo urbano e o regime jurídico que lhe é aplicável, tendo em conta que, ao menos no Estado do Rio Grande do Sul, a maioria dos dez municípios mais populosos optam pela prestação descentralizada desta atividade, através da concessão a empresas privadas. Estas, a seu turno, na atual conformação que se dá aos contratos administrativos de concessão, em certos aspectos, acabam esgueirando-se do controle social e do ente federado, maculando deveres de moralidade administrativa. Nesse estado de coisas, a pergunta que norteia esse estudo é a seguinte: o regime jurídico de direito público é extensível aos agentes privados que mantenham com o Poder Público contratos de concessão do serviço público de transporte coletivo urbano rodoviário, no que tange aos aspectos que visem assegurar o alinhamento com a moralidade administrativa decorrente do artigo 37 da Constituição Federal de 1988? A hipótese é a de que há deveres decorrentes do regime jurídico de direito público que são aplicáveis aos agentes particulares que prestem tal serviço público, notadamente quando essas condições podem impactar diretamente na melhora do serviço, maior transparência, e ainda no valor a ser cobrado do usuário. A conclusão é a de que a extensão desses deveres de moralidade aos agentes particulares concessionários do serviço público de transporte coletivo urbano é possível e salutar, e se coaduna com as preocupações do Direito Administrativo contemporâneo, razão pela qual acaba se esboçando uma série de diretrizes a serem observadas.

**Palavras-chave:** Serviço público. Transporte coletivo urbano. Direito Administrativo. Concessão. Moralidade administrativa.

DOI: <http://dx.doi.org/10.31512/rdj.v22i43.226>

Recebido em: 16.08.2020

Aceito em: 24.04.2022



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons  
Atribuição-NãoComercial-SemDerivações 4.0 Internacional.

**Abstract:** This research aims to reflect on the public service of urban public bus transport, and the legal system that is applicable to it, when taking into consideration that, at least in the State of Rio Grande do Sul, in most of the ten most densely populated cities, this service is rendered in a decentralized manner, through licensing granted to private companies. These, in turn, within the format assigned to the administrative licensing agreements regarding specific aspects, somehow end up evading social control and the governmental entity itself, thus neglecting administrative morality duties that are constitutionally established. In this light, the issue guiding this study is: might the legal system of the public law be extended to the private agents which are granted by the Public Power licensing agreements of public service to provide urban public bus transport, regarding the aspects that aim to ensure an alignment with the administrative morality contained in the article 37 of the Federal Constitution? Our assumption is that private agents are liable before the legal system of the public law, when rendering such a relevant public service, especially when their duties may directly impact on service improvement, greater transparency, and on the fares that users are charged. The conclusion is that extending these morality duties to the private licensed agents of the said segment is feasible, beneficial, and it meets the concerns covered by the contemporary Administrative Law, which then brings about the outline of a number of guidelines to be followed within this scope.

**Keywords:** Public service. Urban public bus transport. Administrative Law. Licensing. Administrative morality.

## 1 Introdução

Este artigo dedica-se a realizar uma análise do regime jurídico administrativo aplicável ao serviço público de transporte coletivo urbano rodoviário de passageiros. A Constituição Federal de 1988 é explícita, em seu artigo 175, sobre a possibilidade dos serviços públicos serem prestados de forma descentralizada ou de forma direta, pelos entes federados competentes. Todavia, as regras que compõem o regime jurídico de direito público, aplicáveis aos Poder Público prestador direto do serviço, são atenuadas para os concessionários que realizam a mesma atividade a despeito de, como no caso do transporte coletivo rodoviário urbano de passageiros, estes agentes privados serem remunerados pela tarifa cobrada do usuário – ou seja, gratificados em função da execução de uma atividade de cunho público.

O escopo da pesquisa é identificar se o regime jurídico administrativo de direito público é possível de ser transposto, ainda que com adaptações, ao modelo de concessão que vem sendo adotado para a prestação do serviço em questão, considerando que esse é o delineamento adotado pelos dez municípios mais populosos do Rio Grande do Sul. Justifica-se tal escolha pelo fato de

que é possível, a partir deste recorte, ter-se uma ideia da forma preponderante de prestação da atividade em território gaúcho, notadamente porque estes municípios, ao concentrarem a maioria da população estadual, também são demandados a terem uma extensa rede rodoviária de transporte coletivo para atender à população.

O problema central que norteia a pesquisa é identificar se o regime jurídico de direito público poderia ser extensível aos agentes privados que, por meio de concessão, obtivessem contratos para prestação do serviço público de transporte coletivo rodoviário urbano de passageiros? A hipótese é a de que o regime jurídico de direito público também lhes seria aplicável, posto que se trata da execução de um serviço de calibre público, inserido em uma política pública e reflexo de um direito fundamental. O método utilizado para tanto é o dedutivo, com a revisão de conceitos, partindo-se de uma pesquisa bibliográfica, e o método de procedimento é o estudo de caso, verificando-se, a partir dos dez municípios mais populosos do Rio Grande do Sul, a forma de prestação do serviço público destacado, bem como a possibilidade de aplicar-se aos concessionários diretrizes que se aproximam daquelas a serem observadas pelo Poder Público.

Estrutura-se a pesquisa em três tópicos. No primeiro tópico localizam-se as premissas básicas que compõem a regulação do serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros, inclusive sua identificação como serviço público. No segundo tópico analisa-se a forma de organização da prestação deste serviço público, tomando em conta os dez municípios gaúchos mais populosos. Com relação ao terceiro tópico opera-se, por fim, a análise sobre a aplicabilidade de diretrizes coativas aos concessionários privados do serviço público de transporte coletivo, com o fito de aproximá-los daqueles que são exigíveis do Poder Público enquanto prestador direto da mesma atividade.

A problemática aqui exposta pretende lançar novas luzes sobre o tema das concessões de transporte coletivo urbano de passageiros, serviço público essencial, que precisa ser constantemente monitorado e estudado, com vistas a uma maior qualificação desta prestação essencial.

## **2 O serviço público de transporte coletivo urbano em seus delineamentos básicos**

A Constituição Federal de 1988, logo no artigo 6º, dispõe que o direito ao transporte é um direito social fundamental. A despeito de, na redação originária não constar esta previsão, fato é que a política de transportes coletivos já vinha ganhando atenção na agenda legislativa, o que culminou, no ano de 2015, na promulgação da Emenda Constitucional nº 90, passando a figurar expressamente como direito fundamental social.

Este paradigma de direito fundamental social do transporte público demanda a intervenção estatal neste ramo, ressaíndo desta previsão a necessidade de instaurar-se uma política pública<sup>1</sup> de transporte, com o fito de materializar o direito em comento. Como o escopo

---

1 De bom alvitre deixar assentado que o termo “políticas públicas” refere-se ao sentido indicado por Bucci (2002),

desta pesquisa é dedicar-se à análise do serviço público de transporte coletivo urbano rodoviário de passageiros, em relação a este instrumento é que serão dedicadas as próximas linhas, de forma que se possa divisar sua conformação geral, a qual dará a tônica central para o problema que a norteia.

O primeiro ponto a ser destacado para essa finalidade é a questão da definição do transporte coletivo urbano como serviço público, já que o mero fato da Constituição Federal afirmar que essa prestação é de titularidade estatal não a qualifica enquanto tal (RECK, 2012). A definição do conceito de “serviço público” é tarefa árdua, que de longa data vem ocupando a doutrina<sup>2</sup>.

Schier (2016) comenta que a noção de serviço público teria origem concomitante com o Estado Liberal, tido como uma ferramenta para acessar o livre mercado. Duguit, na França, cria a “Escola do Serviço Público”, conceituando-o como toda atividade estatal que vise atender uma necessidade de interesse geral e, por conta disso, caberia ao legislador verificar quais seriam os serviços públicos exigidos naquele momento. O contraponto a Duguit foi feito por Jezé, que identifica o serviço público como aquela atividade prevista em lei, submetida a um regime jurídico próprio (SCHIER, 2016). Dois casos oriundos do direito francês são emblemáticos: o Caso Blanco e o Caso Terrier.

A doutrina, de forma geral, indica o Caso Blanco, julgado em 1793 pelo Tribunal administrativo francês, como o marco inicial da noção de serviço público. Nesta contenda, considerou-se que o município, responsável pela manufatura de tabacos, era responsável pelos danos causados em razão de atropelamento de uma jovem nas imediações físicas da fábrica. Ao conectar a autonomia do regime administrativo à competência especializada para julgar o conflito, criou-se o critério do serviço público (VICTOR; QUINTAS, 2015).

O Caso Terrier, julgado em 1903, acabou sedimentando que também particulares podem prestar serviço público. Neste caso, o cidadão Terrier capturou víboras que assolavam a cidade e que, por apelo da prefeitura, mediante promessa de pagamento, deveriam ser capturadas. Todavia, o pagamento prometido à Terrier foi denegado. Levada a questão ao tribunal administrativo, foi reconhecido que particulares podem exercer atividade de interesse público e, portanto, lhe era devida a recompensa prometida (VICTOR; QUINTAS, 2015).

Com o advento do Estado Social, a noção de serviço público passa a ter uma conotação mais moderna, considerando-se tal como a intervenção feita para a garantia de uma existência digna, seja pelo Poder Público, seja pela exploração de particulares (SCHIER, 2016). Esta

---

a qual identifica-o com o programa de ação do Estado que tem por objetivo coordenar os meios que estão à disposição, bem assim como a orientação das atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente indicados.

2 Reck (2012, p. 146) afirma que o conceito de regime jurídico do serviço público padece com a falta de unicidade, pois “O sistema jurídico não conseguiu produzir redundâncias suficientes para produzir uma comunicação sobre serviço público, tampouco, seus operadores. Isso é compreensível não só devido às absurdas falhas gnoseológicas do positivismo, mas também devido à polêmica que envolve o serviço público, fortemente marcado que está por concepções ideológicas do que é justiça e por interesses econômicos.”

concepção guarda afinidade, ao menos em parte, com as premissas postas pela Constituição Federal de 1988.

Reck (2012) pontua que ao menos três grandes correntes despontaram nesta seara na doutrina brasileira. A primeira delas guarda correlação com a Escola do Serviço Público, identificando-o com a atividade estatal de forma geral. Todavia, adverte o autor mencionado que este critério é insuficiente, pois a prestação de serviços de água e luz, por exemplo, não são idênticos à prestação de serviços de saúde e educação, descabida a generalização, portanto.

A segunda corrente apregoa que é a essência da atividade que a qualifica como serviço público ou não (adotando um critério material), e a terceira corrente busca identificar a submissão da atividade a um regime jurídico de direito público como forma de defini-la. Ambas também se mostram problemáticas, posto que seria preciso ter um parâmetro para se buscar a “essência” apregoada, enquanto a última corrente pressupõe um regime jurídico que nem sempre é identificável (RECK, 2012).

A despeito da ausência de uniformidade, para os fins desta pesquisa, destaca-se um dos conceitos mais utilizados em solo pátrio, lecionado por Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 695), para quem

*Serviço público* é toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade em geral, mas fruível singularmente pelos administrados, que o Estado assume como pertinente a seus deveres e presta por si mesmo ou por quem lhe faça as vezes, sob um regime de Direito Público – portanto, consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituído em favor dos interesses definidos como públicos no sistema normativo.

A definição proposta pelo doutrinador em questão, aparentemente completa e complexa, amargura algumas inseguranças no momento da aplicação, posto que o regime jurídico de direito público não é totalmente aplicável aos entes privados que prestam serviços considerados públicos na modalidade de concessão ou permissão. Por exemplo, uma empresa que produz vacinas e que possui contrato ou convênio de fomento à pesquisa para desenvolvimento de uma nova tecnologia com o Poder Público ou suas entidades, na forma da Lei nº 10.973/2004, não precisará demonstrar qual a remuneração que oferta aos seus colaboradores, nem a forma pela qual os seleciona. A despeito de, nos termos da proposta de conceituação de Celso Antônio, esta atividade de pesquisa poder ser considerada serviço público, nota-se que ela não é submetida a um regime jurídico de direito público em seu formato integral (ou ideal), o qual prevê a transparência e a informação como deveres a serem observados (art. 37 da Constituição Federal).

Apesar de toda celeuma que engloba a questão da conceituação, fato inegável é que o serviço público, na forma como preconiza a Constituição Federal de 1988, possui um aspecto formal e um aspecto material agregados, no compasso da redação do artigo 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” (BRASIL).

Hachem (2014), destrinchando o aludido artigo, expõe que a partir de uma ótica material, o serviço público é uma atividade econômica em sentido amplo que visa satisfazer uma necessidade humana (utilidade), cujos produtos e serviços são escassos. O que distingue, nesse viés, o serviço público de uma atividade econômica em sentido estrito é o regime jurídico que se aplica a um e outro, etapa que consiste na verificação do critério formal. Nessa perspectiva, o serviço público é uma atividade que (HACHEM, 2014, p. 126)

[...] em virtude de uma decisão estatal consolidada pelo ordenamento jurídico, é considerada atribuição típica do Poder Público, a quem incumbe o dever de garantir que serão oferecidas continuamente à população e sob a incidência de um regime principiológico peculiar de bases juspublicistas.

E prossegue defendendo, à vista disso, que o serviço público, a partir da interpretação do artigo 175 da Constituição Federal de 1988, possui duas particularidades: a primeira é a de que cumpre ao Estado, como um dever, garantir que a população tenha acesso ou disponibilidade de acessar os serviços públicos, a serem prestados diretamente pelo ente estatal ou através de concessão ou permissão, e a segunda é que se descortina, também com o espectro de dever, a prestação de um serviço público adequado, no compasso de princípios específicos a serem especificados pelo ordenamento jurídico (HACHEM, 2014). Portanto, são três os elementos que identificam o serviço público: a titularidade estatal; o oferecimento de uma utilidade material fruível correlacionada com a promoção da dignidade da pessoa humana; e o regime jurídico composto por regras e princípios de direito público.

A partir dessas considerações, pode-se verificar que o transporte coletivo urbano de passageiros é, de fato, um serviço público, pois a sua titularidade cabe aos municípios (art. 30 da Constituição Federal de 1988); destina-se à oferta de uma prestação material que se vincula a um direito fundamental (art. 6º da Constituição Federal de 1988); e, por fim, a atividade resta vinculada, ainda que parcialmente, a um regime jurídico de direito público, seja pela prestação direta ou mediante concessão e permissão (art. 175 da Constituição Federal de 1988).

Superada a questão da caracterização enquanto serviço público, passemos ao segundo ponto que merece importância, qual seja, a questão da competência. Com efeito, consta de artigo 21 (inciso XII, alíneas d e e) da Constituição Federal de 1988, que cabe à União a exploração direta ou indireta, da navegação aérea, aeroespacial e infraestrutura portuária, o transporte transnacional e interestadual rodoviário, marítimo, fluvial e lacustre. No âmbito estadual, cabe a exploração, por esses entes federados, de forma direta ou mediante concessão, o transporte ferroviário, aquaviário e rodoviário intermunicipal. Tal competência não está explícita, mas decorre do regime federativo, pelo qual os Estados federados assumem as competências residuais (art. 25, § 1º, da CF/88). Logo, não havendo expressa indicação sobre o responsável, a dedução lógica impõe essa interpretação<sup>3</sup>.

3 Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal em diversas ocasiões: ADI 903/MG, ADI 1191/PI, ADI 2349/ES, ADI 845/AP.

Por fim, atinge-se a competência alvo deste trabalho, prevista no artigo 30 da Constituição Federal de 1988 e pelo qual compete aos municípios a organização e a prestação, diretamente ou por concessão/permissão, do serviço público de transporte coletivo (dentro dos limites do município), de caráter essencial. A prestação deste serviço de transporte público coletivo pode ser organizada de duas formas: ou pela prestação direta, a cargo do município; ou pela prestação através do regime de concessão e permissão, ao encargo de agentes privados.

O terceiro ponto que se mostra essencial trazer à baila é a regulação que, em termos de transporte público (recorte desta pesquisa), acaba encontrando seu principal diploma na Lei das Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012)<sup>4</sup>. Este diploma acaba definindo as diretrizes mínimas para o transporte coletivo e, ainda, identifica, de forma expressa, que a prestação desse serviço ocorre de forma particularizada - ou seja, com usuários passíveis de identificação -, o que se infere a partir da redação de seu artigo 4º.

Disso decorre que o financiamento desse serviço público é realizado através de uma tarifa, a ser cobrada do usuário efetivo do serviço (art. 8º), a qual deve abarcar os reais custos pela prestação do serviço (art. 9º), podendo haver subsídio público para que se reduza, ao cabo, o valor final a ser cobrado. Quando a prestação do serviço não for efetivada pelo próprio Poder Público, cabe o fornecimento através de concessão ou permissão, a qual deve ser precedida de licitação - e cujo edital deve conter o valor da tarifa (art. 10).

Desta forma, é possível afirmar que o transporte público coletivo urbano permanece sendo um instrumento da política pública de transporte, e um serviço de cunho público<sup>5</sup>. Neste viés, resta reconhecer, com Schier (2016), que há um direito fundamental ao serviço público adequado em termos de transporte coletivo urbano, ainda que prestado sob a batuta de agentes privados - com regulação estatal, neste caso.

Não por outros motivos que, em sendo um serviço público, a moralidade administrativa, prevista no artigo 37 da Constituição Federal, recai sobre essa atividade, conquanto prestada por pessoas jurídicas atuantes no mercado capitalista. A moralidade administrativa mencionada tem sua sistematização originariamente atribuída ao francês Maurice Hauriou, e servia para policiar o ato administrativo em termos de boa administração em sentido amplo, de violação à legalidade (LEAL, 2014). Giacomuzzi (2002), complementando esta definição, defende que se trata, em última análise, da constitucionalização da boa-fé no Direito Público.

---

4 Outras leis ainda versam sobre o transporte coletivo de passageiro, como a Lei nº 10.257/2001; Lei nº 8.987/1995 (que no art. 6º traz os requisitos para o que se considera um serviço público adequado); e a Lei nº 13.460/2017 (que trata sobre os direitos do usuário de serviço público); Lei nº 8.899/1994 (conhecida como “Lei do Passe Livre” aos portadores de deficiência usuários do transporte coletivo interestadual); Lei n. 10.048/2000 (que trouxe a necessidade de designação de assentos próprios para idosos, gestantes, lactantes, pessoas portadoras de deficiência, e pessoas acompanhadas de crianças de colo); e a Lei nº 10.741/2003 (institui gratuidade para maiores de 65 anos e reserva de 10% de assentos para idosos).

5 A tese da *publicatio* não subsiste, já que em nenhum momento a Constituição Federal de 1988 apregoa que somente é serviço público aquilo que assim consta expressamente da lei. Logo, o transporte coletivo urbano é serviço público, mesmo quando prestado sob o regime de concessão.

Humberto Ávila (2005), em trabalho dedicado à investigação da moralidade administrativa, reconhece a preocupação da Constituição Federal de 1988 com os “padrões de conduta”. Sistematiza que esses padrões podem ser vertidos a partir de cinco óticas: 1) partindo-se do estabelecimento de valores fundamentais, que devem estar inseridos na atividade administrativa e que não devem ser restringidos sem justificativa; 2) instituindo uma maneira objetiva e impessoal para o atuar da Administração Pública, lastreado no Estado de Direito, separação de poderes e legalidade; 3) criando maneiras de proteção dos direitos fundamentais; 4) impondo critérios para acesso aos cargos públicos; e 5) impondo mecanismos de controle da atividade pública.

Nota-se, pois, uma constante preocupação doutrinária sobre a temática da moralidade administrativa e, a despeito dos diversos conceitos formulados, todos descambam, em síntese, para a conclusão de que a mera “[...] satisfação dos requisitos legais do ato não é suficiente, impondo-se ir adiante à análise da ação administrativa, no intento de investigar se, realmente, há interesse público nela, ou outro tipo de interesse divorciado” (LEAL, 2014, p. 99).

Bitencourt e Reck (2018) asseveram que, para além da superação da dicotomia entre público e privado, o critério subjetivo para fins de aplicação da moralidade administrativa – ou seja, aquele que toma em consideração apenas o fato de o órgão/entidade pertencer à estrutura administrativa – não se encontra expresso na Constituição. Portanto, a moralidade administrativa é elemento de imprescindível obediência também por aqueles que prestam serviços públicos, pois este critério é preponderante dentro de um Estado Democrático de Direito.

Contudo, o panorama que se descortina ao se analisar as concessões realizadas pelos entes municipais não encontram ressonância nas regras de Direito Público mínimas que regem a matéria, e são insuficientes para se obter o pleno atendimento de um serviço público adequado, inclusive em termos de moralidade administrativa.

### **3 O transporte coletivo urbano de passageiros: o fluxo argumentativo organizacional do serviço público prestado por concessão e permissão nos municípios gaúchos**

No alvorecer do Estado Novo, inaugurado por volta de 1930 no Brasil, identifica-se uma certa “profissionalização” na área dos servidores públicos, os quais passaram a ser mais técnicos, já que instituída a meritocracia para acesso aos cargos. Também se observou um incremento de agências estatais voltadas à intervenção na economia, enquanto o Estado tomava a função de planejador e organizador do crescimento econômico, da distribuição de renda, proteção dos vulneráveis, etc (LIMA JUNIOR, 1998).

No âmbito administrativo, o modelo que vinha sendo largamente adotado era o modelo denominado burocrático, defendido por Marx em sua obra por permitir, aprioristicamente, um



maior controle, racionalidade e especialização. As críticas com relação a ele são inúmeras: perda de eficiência, morosidade, falta de motivação do servidor/trabalhador (SECCHI, 2009).

A partir da crise fiscal instaurada na década de 1980 no Brasil, a globalização da economia demandou uma alteração da formatação do Estado e da Administração Pública. A partir desse episódio, o país perdeu a capacidade de prestar, pela via direta, por falta de recursos, os serviços públicos, tendo sido forçado a atuar como empresário e regulador (LEAL; RECK, 2018). Por isso, propôs-se a busca por um modelo baseado no resultado, na eficiência: o modelo gerencial.

Esta nova ideia começou a ser, em tese, implantada, no Brasil, a partir da redemocratização do país, no início da década de 1990. Analisando-se o contexto, percebe-se que a reforma, inicialmente, pretendia ser gradual e instrumental, focada na atenção ao cidadão e no escopo da Administração Pública de garantir os serviços públicos custeados pela própria sociedade. Mas a reforma que foi efetivamente levada a cabo durante o governo do presidente Collor desvirtuou-se daquele escopo, se alastrando para o lado da privatização, desregulação e abertura da economia (SECCHI, 2009).

Bresser-Pereira (2017) anota, com propriedade, que a globalização verificada a partir dos anos de 1980 é acompanhada de um neoliberalismo, caracterizado por uma ideologia liberal radical, que inadmitte o concerto entre liberalismo econômico e o papel estatal de fomentador do desenvolvimento nacional. A novel doutrina liberal passou a considerar o mercado como uma forma de coordenação econômica que privilegiava a liberdade individual, objetivo a ser perseguido. Ao Estado passou-se a atribuir a culpa pela crise fiscal e pelo descontrole da inflação, derivados de sua má gestão, captura clientelista e falta de *accountability* (SOUZA, 2017). Com isto, houve uma divisão clara entre fracos e fortes: estes os capitalistas rentista e seus assessores, consultores e advogados, e aqueles eram todos os demais que acabavam subordinados de alguma forma (como os pequenos e médios empresários, a classe média empregada, os habitantes de cidades médias e pequenas) (BRESSER-PEREIRA, 2017).

E esta conjuntura também é explicada pelo recrudescimento da dicotomia antiga entre bem e mal: retoma-se, frente à crise econômica instaurada naquela década de 1980, a ideia de que a Administração Pública não é uma boa empresária e não consegue ser eficiente ao gastar os recursos financeiros<sup>6</sup>, ao contrário do setor privado, que teria maior capacidade de absorver e implementar certas atividades com maior eficiência. Esta abstração, a despeito de remontar aos idos tempos medievais e soar bastante primitiva, acaba avançando mesmo com o pós-modernismo,

---

6 É interessante a noção de Mariano (2017), ao bem observar o contraste existente na sociedade brasileira, a qual, ao mesmo tempo em que deseja a materialização dos preceitos de Bem-Estar Social contidos na Constituição Federal de 1988, não consegue admitir que isto demanda o gasto público. A autora ainda aponta que (2017, p. 268) “Não se alcança pela lógica do senso comum de se fazer muito com pouco ou de substituir o investimento público pelo investimento privado, como defendem as teorias econômicas clássicas. Isso não ocorre nem nos países paradigmáticos das economias de livre mercado, que gastam até mais do que o Brasil. Conforme projeção de alguns economistas de escol, como François Bourguignon, ex-Vice-presidente do Banco Mundial, o teto dos gastos públicos brasileiros, em médio prazo, deve reduzir as despesas do Estado em torno de 13% do Produto Interno Bruto (PIB), o que é nível, segundo ele, de países africanos. Países desenvolvidos gastam em torno de 3 (três) vezes mais para assegurar serviços públicos de qualidade, inclusive as economias de livre mercado.”

na esteira da constatação de Gabardo (2009): a pós-modernidade acaba revelando a preferência por uma hiper simplicidade, buscando descomplexifica questões altamente intrincadas porque não se tem condições de debater, não se tem espaço, não se quer ouvir (GABARDO, 2009).

Bitencourt e Reck (2019), dentro deste mesmo contexto, identificam a ocorrência de uma espécie de fuga do Direito Administrativo, notadamente em razão da expansão da transferência de serviços e atividades, prestados originariamente pelo Estado, aos agentes particulares que atuam em um contexto de capitalismo inflado. Tal condição, prosseguem os autores, implica a erosão do Direito Administrativo e o desentrelaçamento de certos freios éticos e morais aplicados à atividade administrativa, mas que não são exigidos dos particulares.

E a noção de que o Estado é o “mal” (GABARDO, 2009) acaba fortalecida pela ausência de credibilidade das políticas públicas que, teoricamente, deveriam ser implementadas por ele, impondo a descrença do cidadão e um déficit de legitimidade (PALADINO, 2008). Estes fatores acabaram recrudescendo a ânsia pelo repasse aos agentes privados da execução dos serviços públicos, inserindo-os na órbita das políticas públicas (parcialmente apenas).

Ao Estado coube, então, ocupar a posição de regulador. Tal reposicionamento se reflete na descentralização por concessão, condição que se verifica, como regra, na órbita do transporte público coletivo urbano, pela via do ônibus, nas dez maiores cidades do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, Caxias do Sul, Canoas, Pelotas, Santa Maria, Gravataí, Viamão, Novo Hamburgo, São Leopoldo e Rio Grande (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 2017). Destas, apenas Porto Alegre possui uma empresa pública de transporte coletivo urbano, e todas as demais ofertam o serviço apenas através de concessão (por vezes, irregulares, como se poderá notar na sequência).

Dados compilados pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, e divulgados no final do ano de 2019, apontam que de 88 municípios averiguados – dentre eles se inserindo as dez cidades mais populosas listadas acima -, 75 deles (95%) delegam o serviço público de transporte coletivo urbano (considerando a utilização de ônibus apenas, por ser o meio mais usual). Apenas 4 municípios operam pela via da prestação direta ou acabam conjugando esforços com o setor privado.

Tal estado de coisas demonstra que há uma prevalência da descentralização desse serviço público, através da concessão a empresas privadas, as quais anuem com a política tarifária regulada pelo Poder Público, mas não se encontram sujeitas a todas as nuances do regime jurídico de direito público propriamente ditas (ponto que será explorado melhor adiante).

No compasso do já citado artigo 175 da Constituição Federal de 1988, exige-se que os serviços públicos que não sejam prestados diretamente pelo ente federado competente, o sejam pela modalidade da concessão, selando-se o pacto através de um contrato administrativo precedido da hígida licitação. Estas regras são plenamente aplicáveis ao serviço público de transporte coletivo urbano de passageiros, exigindo-se, da mesma forma, que se observe os ditames da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações) para tanto. Na mesma toada, a licitação a ser

operada deve obedecer às previsões contidas na Lei de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012) a qual dispõe sobre a forma de composição da tarifa, direito dos usuários, requisitos mínimos do edital.

Dentre os municípios separados para análise, apenas Porto Alegre possui um regime misto de prestação do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros através da disposição de linhas de ônibus. Nesta cidade, a atividade é realizada tanto pelo setor privado quanto por empresa constituída pela municipalidade (TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO SUL, 2019).

Ao se acessar o site da municipalidade de Porto Alegre ([www.prefeitura.poa.br](http://www.prefeitura.poa.br)), clicando-se em “Central do Cidadão” e posteriormente em “Portal da Transparência”, “Parcerias/convênios/contratos/termos de compromisso”, “Contratos” e, então, selecionando-se os contratos mantidos pela Secretaria Municipal de Transportes, pode-se constatar que existem seis contratos de delegação do serviço de transporte coletivo por ônibus. Todavia, os valores, penalidades ou outras sanções aplicadas ou repassadas aos agentes privados que realizam a prestação do serviço não estão acessíveis ao usuário de forma explícita.

O município de Rio Grande, a seu turno, não possui contrato de prestação do serviço de transporte público coletivo com o ente privado que realiza a atividade. Ao acessar o site [www.riogrande.rs.gov.br](http://www.riogrande.rs.gov.br), acessando-se a aba “Cidadão”, e após “Licitacon”, o usuário é remetido para uma página da web na qual se verifica que, ainda em 2019, a municipalidade lançou edital para a concessão deste serviço público. O certame foi suspenso, por decisão do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, proferida no processo 019104-0200/20-5, ante a constatação de possíveis irregularidades - tais como direcionamento dos requisitos do edital para favorecer certa empresa e o aumento da tarifa a ser cobrada do usuário, mesmo possibilitando a utilização de uma frota mais antiga. Assim, a despeito das previsões legais explícitas, o município de Rio Grande não possui contrato formalizado para prestação do serviço de transporte coletivo urbano pela via do ônibus.

Situação parecida é verificada nos municípios de Santa Maria e Novo Hamburgo, os quais possuem contratos administrativos de concessão do serviço de transporte urbano não originados de procedimento licitatório. Ao acessar o site da Prefeitura de Santa Maria ([www.santamaria.rs.gov.br](http://www.santamaria.rs.gov.br)), clicando-se em “Licitações” e em “LicitaCon Cidadão – TCE”, é possível averiguar que não consta nenhum procedimento licitatório que verse sobre as linhas rodoviárias urbanas, persistindo, portanto, a situação de ilegalidade. Ao se filtrar os contratos vigentes do município, no mesmo portal “LicitaCon cidadão”, pelas palavras “transporte coletivo”, retornam-se 8 resultados, dentre eles sete contratos de “exploração do serviço de transporte coletivo rodoviário urbano de passageiro”, todos com data de vigência final expirada<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Note-se que esta informação considera o momento de acesso ao portal mencionado, qual seja, 22 de junho de 2020.

Com relação ao município de Novo Hamburgo, acessando-se o site “[www.novohamburgo.rs.gov.br](http://www.novohamburgo.rs.gov.br)”, ao clicar-se em “Compras e Licitações” e após em “Publicações de Editais” e “Concorrência” e “2019”, é possível perceber que foi lançado edital público para a licitação do transporte coletivo urbano. Para ter acesso aos documentos do certame na íntegra, é preciso que o usuário informe um e-mail pessoal, quando então o download é liberado. Ao verificar-se os documentos alusivos, observa-se que a licitação foi anulada, ainda em 2019, por conta de deficiências nas especificações de frota e tarifa previstas no edital. Em suma, tanto Novo Hamburgo quanto Santa Maria permanecem à margem da legalidade, pois continuam concedendo o transporte coletivo rodoviário urbano de passageiros a empresas sem prévio processo licitatório.

O panorama geral, considerando os dez municípios mais populosos do Rio Grande do Sul, é que a maioria opta pela concessão do serviço de transporte coletivo urbano de passageiros (considerando-se a prestação através de ônibus), destacando-se, dentre eles, apenas a cidade de Porto Alegre, que o faz também pela via direta através da sua empresa pública criada para este fim. Todavia, quase um terço desses municípios possuem sérios entraves legais no que tange à formalização de seus contratos administrativos, posto que alguns sequer possuem tais instrumentos, e outros o formalizaram à margem de procedimento licitatório.

Esta opção majoritária pelo regime de concessão e a flagrante ausência de observância quanto aos aspectos jurídicos mínimos para a prestação deste serviço público justificam, pois, o questionamento que move esta pesquisa, qual seja: o regime jurídico de direito público é extensível aos agentes particulares que mantenham, com o Poder Público, contratos de concessão do serviço público de transporte coletivo urbano para fins de prestação de um serviço público adequado? Tal ponto será aclarado no próximo tópico, tomando em conta as considerações já expostas.

#### **4 O (re)desenho do regime jurídico: uma proposta inicial**

Na cadência do que foi vertido com relação às dez cidades mais populosas do Rio Grande do Sul, descortina-se um cenário bastante interrogativo com relação às concessões do transporte público coletivo urbano rodoviário de passageiros: três destes municípios não observam, sequer, as regras mínimas de realização de licitação e formalização da outorga pela via contratual. Tal condição, por si só, já demonstra que o regime jurídico de direito público que se ornou para reger as concessões é violado de forma flagrante, prejudicando até mesmo a regulação preconizada e o controle pelo ente federado responsável.

É certo, pois, conforme anotam Bitencourt e Reck (2016, p. 99), que para

[...] além da preocupação com deveres formais, o direito administrativo contemporâneo volta-se aos deveres substanciais e, não restam dúvidas que a moralidade administrativa assume grande relevo nessas significativas mudanças da forma como compreender o

direito administrativo na relação governante, governado, interesse público e controle da administração pública.

E é a partir deste viés contemporâneo que surge a pedra-de-toque da discussão aqui travada, a qual orbita em torno do regime jurídico a ser aplicado a estes particulares concessionários de serviços públicos – neste caso, do transporte coletivo rodoviário urbano de passageiros. Caberia a eles a observância das regras contratuais apenas ou também do arquetipo de regras e princípios que seriam aplicáveis ao ente público que prestasse diretamente a atividade?

O serviço de transporte coletivo rodoviário urbano de passageiros é um serviço público e, enquanto tal, precisa estar adequado a um regime jurídico de direito público que garanta o seu pleno funcionamento. O ponto central é que não basta a mera oferta do serviço, mas sim a adequabilidade das condições em que se dá esta exploração, vez que a atividade é financiada pelos usuários, através de uma tarifa e, por isso, princípios como a moralidade administrativa, a transparência, a modicidade da tarifa, a continuidade do serviço, dentre outros, são cruciais e impositivos mesmo aos agentes privados prestadores do serviço público.

A diferenciação de aspectos do regime jurídico aplicável ao mesmo serviço público de transporte coletivo rodoviário urbano de passageiros resta esclarecida em alguns aspectos mais ululantes. Por exemplo, o planejamento orçamentário: na prestação direta, é organizado via orçamento público; enquanto na prestação por concessão, somente há controle sobre a tarifa a ser cobrada do usuário. Esta tarifa, conforme ditames da Lei de Mobilidade Urbana, necessita adequação para custeio da atividade e, entretanto, certos aspectos escapam do controle público, como a escolha do fornecedor de combustíveis da empresa privada, do prestador do serviço de limpeza dos veículos, da troca de componentes mecânicos, dentre outros elementos que impactam na tarifa - pois quanto maior o custo de manutenção, maior pressão para uma tarifa alta a ser paga pelo usuário final. Ao revés, quando da prestação direta, esses elementos essenciais para manutenção da prestação do serviço são controláveis pela via licitatória, podendo-se obter um melhor preço e, por consequência, respeitando-se a modicidade da tarifa.

Outro exemplo é a publicidade, atribuível ao ente público por força de mandamento constitucional (art. 37 da Constituição Federal). A prestação do serviço público em testilha acaba demandando a publicização de todos os seus custos e receitas. Quando o prestador é um concessionário, e mesmo quando ele apenas se dedica àquele contrato administrativo (ou seja, sequer atua em outros ramos de transporte privado de passageiros), sendo remunerado exclusivamente por conta desse instrumento, há proteção dessa categoria de dados pelo sigilo empresarial, sem qualquer necessidade de divulgação de remuneração de dirigentes e colaboradores.

Os colaboradores/empregados, aliás, são outro ponto sensível: os concessionários do serviço público podem efetuar contratação de empregados celetistas, ausente qualquer seleção pública prévia. O ente federado, a seu turno, é obrigado a selecionar seus servidores através de concurso público, prestigiando a impessoalidade e aferindo sua capacidade técnica em executar

a atividade, e propiciando um controle de moralidade (como a contratação de parentes e afins) muito mais apurado.

Resta saliente, portanto, as diferenciações aplicáveis ao ente público e aos concessionários que prestam serviços públicos de transporte coletivo urbano de passageiros, sendo possível esboçar-se algumas diretrizes que propiciam uma melhor aplicação do regime jurídico de direito público a estes contratados e, por consequência, ajustam-se ao critério de moralidade administrativa, da publicidade, da eficiência, todos preconizados constitucionalmente pelo art. 37.

A primeira diretriz diz respeito à limitação da remuneração ao teto constitucionalmente fixado nos casos em que o agente privado somente preste a atividade de transporte coletivo de passageiros em decorrência do contrato de concessão (ou seja, sem atender quaisquer outros agentes privados). A remuneração de seus trabalhadores e dirigentes, por ter fonte unicamente em decorrência da atividade de cunho público prestada, deve ser submetida ao teto constitucional.

A segunda diretriz é atinente à licitação. A aquisição de insumos (como peças, novos veículos, combustível, materiais de escritório, etc.) deve ser precedida, no mínimo, de um processo simplificado de seleção, de maneira que se possa aferir a modicidade desses valores e, como consequência mais objetiva, o controle da modicidade da tarifa do usuário de transporte público (pois o valor também depende desses custos).

Uma terceira diretriz é a publicidade/transparência necessária, pela divulgação do desempenho do agente privado durante a prestação do contrato administrativo de concessão do serviço público para acesso à população. Um relatório completo e um simplificado (no sistema check-list) devem ser formulados, mensalmente, contendo as obrigações do agente privado, e a informação sobre seu cumprimento ou não (e neste caso, informação sobre as penalidades aplicadas). A formalização destes relatórios precisa ser efetivada de forma interativa e ser de fácil interpretação pela população em geral.

A quarta diretriz é alusiva à contratação dos colaboradores, os quais devem ser recrutados por meio de um processo seletivo amplo e público (mesmo que simples), baseado em critérios objetivos e de qualificação. O resultado precisa ser passível de averiguação pela sociedade e pelo próprio poder concedente.

A quinta diretriz é concernente à utilização de instrumentos de tecnologia para ajudar na regulação e fiscalização dos contratos administrativos de concessão, como GPS para monitorar o tráfego de veículos nas linhas licitadas e o cumprimento dos horários programados; uso de controladores de velocidade; aplicativos para recebimento de reclamações dos usuários do serviço público, inclusive em tempo real.

O acompanhamento, pela sociedade, dos aspectos que interferem diretamente na prestação do serviço de transporte público coletivo urbano somente serão possíveis se os agentes privados que o prestem sejam transparentes com suas operações. O custeio desta atividade, rememore-se, é efetuado a partir da tarifa cobrada do usuário, pelo que se justifica fortemente a ocorrência de um rigor no controle a ser perpetrado. Aliás, a imagem de “bem” e “mal” precisa

ser superada, e o acompanhamento da gestão dos recursos financeiros é uma das formas pelas quais a sociedade começa a desfalecer esta dicotomia, fortalecendo a legitimidade da gestão pública, mesmo quando há atuação privada (BITENCOURT; RECK, 2016).

O transporte coletivo urbano de passageiros, parte integrante de uma política pública de transporte, e reflexo do direito fundamental social previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, possui um regime jurídico definido, mas por vezes não observado pelo próprio ente federado competente. As nuances que envolvem a prestação desta atividade pela via da concessão demandam ajustes, de forma que o ente privado, enquanto prestador de um serviço público essencial, e parcialmente inserido nesta política pública, mantenha-se alinhado com os preceitos constitucionalmente exigíveis.

## 5 Conclusão

Esta pesquisa orientou-se para a análise do serviço público de transporte coletivo de passageiros, pela via rodoviária, e o regime jurídico pelo qual essa atividade é prestada. A questão central era ponderar se o regime jurídico de direito público poderia ser extensível aos agentes privados que, por meio de concessão, obtivessem contratos para fornecimento desta atividade? A hipótese era a de que o regime jurídico de direito público também lhes seria aplicável, posto que se trata da execução de um serviço de calibre público, inserido em uma política pública e reflexo de um direito fundamental.

Para se atingir o objetivo proposto, iniciou-se pela investigação dos delineamentos básicos do transporte coletivo urbano de passageiros e, especificamente, pela conceituação e enquadramento desta prestação enquanto um serviço público. A despeito das diversas teorias e correntes que sobejam da doutrina nacional, destacou-se que, de forma geral, são três os requisitos que identificam uma atividade como serviço público: a titularidade estatal, o oferecimento de uma utilidade material fruível e o regime jurídico, composto por regras e princípios de direito público. E, nesta toada, identificou-se, no transporte coletivo urbano de passageiros, todas as três características.

Superada tal questão, passou à delimitação da competência para a prestação desta atividade, a ser executada diretamente pela municipalidade ou por meio de concessão, precedida de licitação. E, por fim, às bases regulatórias mínimas do serviço, que encontram sua principal expressão na Lei de Mobilidade Urbana que, dentre outras providências, determina a forma de composição da tarifa a ser cobrada do usuário do serviço, os requisitos mínimos para ser considerado adequado, e os elementos a serem especificados no edital do certame licitatório.

O passo seguinte foi proceder à análise do fluxo argumentativo que ensejou a opção maciça dos municípios gaúchos pela opção da concessão desta atividade. Efetuou-se uma breve resenha histórica das transformações pelas quais passou a Administração Pública, culminando na (tentativa de) implantação de um modelo gerencial, o qual deu o pontapé para uma onda

de transferência, para a iniciativa privada, de certas atividades antes prestadas pelo Estado, que assume, a seu turno, a posição de regulador.

Esta condição restou ratificada a partir da análise de dados compilados pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, ao apartar-se os dez municípios mais populosos do estado. Percebeu-se que todos eles possuem contratos de concessão do transporte coletivo urbano rodoviário de passageiros, com clara preferência pela prestação indireta. O município de Porto Alegre destacou-se pela existência de uma empresa pública própria para tanto, mas não prescinde da colaboração privada igualmente. Ainda, se constatou que quase um terço destes municípios possuem sérios entraves legais em suas concessões: o município de Rio Grande não possui contrato administrativo de concessão e tampouco licitação, enquanto os municípios de Santa Maria e Novo Hamburgo ostentam contratos sem prévia licitação.

Tomando em conta estas considerações, confirmou-se, como passo final, a hipótese aventada inicialmente. O regime jurídico de direito público, na seara do transporte coletivo urbano, é extensível aos agentes privados que atuem na execução desta atividade, a qual é remunerada, estritamente, pela tarifa cobrada do usuário. Logo, e o Direito Administrativo contemporâneo externa esta preocupação, a moralidade administrativa requer que seja dada ênfase na relação entre interesse público e controle da Administração Pública.

E, estando o agente privado prestador deste serviço parcialmente inserido na política pública de transporte, também a ele compete os deveres de transparência, de modicidade da tarifa, de propiciar a continuidade do serviço, dentre outros. O atingimento deste ideal requer se reconheça a extensão do regime jurídico de direito público a estes prestadores privados, a exemplo do que ocorre com o ente federado que decide prestar diretamente a mesma atividade, tendo-se formatado, então, cinco diretrizes principais para tanto.

A primeira diretriz determinaria a limitação da remuneração dos dirigentes das empresas privadas que prestem, exclusivamente, o serviço de transporte coletivo urbano de passageiros em razão do contrato administrativo de concessão, posto que remunerados a partir da tarifa cobrada do usuário. A segunda diretriz tem por viés o controle de modicidade da tarifa, exigindo-se, ao menos, um processo seletivo simplificado para contratação dos fornecedores. A terceira é a necessária imposição de transparência e publicidade dos atos do agente privado que tenham correlação com o serviço público em comento. A quarta, no mesmo tom, elucida a conveniência da contratação de colaboradores pela via de um processo seletivo público. Por fim, a quinta diretriz trata da indispensabilidade do uso de tecnologias para controle e fiscalização dos contratos administrativos pelo Poder Público e pela sociedade.

Tais premissas formam, à guisa de encerramento, um esboço das possibilidades para a adequação do regime jurídico de direito público aos agentes privados que prestem serviço de cunho público, notadamente quando remunerados diretamente pelo próprio usuário da atividade, o que exige uma adequação mais rigorosa aos preceitos insculpidos pela Constituição Federal de 1988.



## Referências

- ÁVILA, Humberto. Moralidade, razoabilidade e eficiência na atividade administrativa. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, Salvador, n. 4, out./dez. 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=67>. Acesso em: 7 jul. 2020.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 32 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.
- BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. *Políticas públicas e matriz pragmático-sistêmica: os novos caminhos científicos do Direito Administrativo no Brasil*. Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018. *E-book*. Disponível em: <http://www.essenelmondo.com/pt/direito-politicas-publicas-e-matriz-pragmatico-sistemica-ebook124.php>. Acesso em: 23 abr. 2020.
- BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Controle da transparência na contratação pública no Brasil – o acesso à informação como forma de viabilizar o controle social da Administração Pública. *Revista do Direito (UNISC)*, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 49, p. 96-115, maio/ago., 2016. DOI: 10.17058/rdunisc.v2i49.7892. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/7892>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 26 maio 2020.
- BRASIL. *Lei 12.587, de 3 de janeiro de 2012*. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm). Acesso em: 20 jun. 2020.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial e legitimação do estado social. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 147-156, jan./fev. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612166376>. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v51n1/0034-7612-rap-51-01-00147.pdf>. Acesso em: 06 ago. 2020.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002
- FUNDAÇÃO ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). *RS em números – 2017*. Porto Alegre: FEE, 2017. Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2017/09/20170918rs-em-numeros-2017.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2020.
- GABARDO, Emerson. *O jardim e a praça para além do bem e do mal - uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social*. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009. Disponível em: <https://www.acervodigital>.

[ufpr.br/bitstream/handle/1884/19053/TESE\\_Emerson\\_Gabardo\\_?sequence=1](http://ufpr.br/bitstream/handle/1884/19053/TESE_Emerson_Gabardo_?sequence=1). Acesso em: 5 abr. 2019.

GIACOMUZZI, José Guilherme. A moralidade administrativa – história de um conceito. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 230, p. 291-303, out./dez. 2002. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46347>. Acessado em: 23 maio 2020.

HACHEM, Daniel Wunder. Direito fundamental ao serviço público adequado e capacidade econômica do cidadão: repensando a universalidade do acesso à luz da igualdade material. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, n. 55, p. 123-158, jan./mar. 2014. Disponível em: [http://danielwunderhachem.com/img/artigos/arquivo\\_20150326150944\\_16.pdf](http://danielwunderhachem.com/img/artigos/arquivo_20150326150944_16.pdf). Acesso em: 19 jun. 2020.

LEAL, Rogério Gesta. Imbricações necessárias entre moralidade administrativa e probidade administrativa. *Revista A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 14, n. 55, p. 87-107, jan./mar. 2014. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/104>. Acessado em: 21 jul. 2020.

LEAL, Rogério Gesta; RECK, Janriê Rodrigues. A regulação da contratação pública pelas agências reguladoras: limites e possibilidades. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n. 19, p. 49-81, 1 dez. 2017. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n19.05>. Disponível em: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5142>. Acesso em: 22 jun. 2020.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*, Brasília, vol. 49, n. 2, abr./jun. 1998. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/364>. Acesso em: 10 jun. 2020.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289>. Acesso em: 06 ago. 2020.

NOVO HAMBURGO. *Portal de compras e licitações da prefeitura municipal de Novo Hamburgo*. Disponível em: <http://editais.novohamburgo.rs.gov.br/link1>. Acesso em: 22 jun. 2020.

PALADINO, Carolina de Freitas. Políticas públicas: condições gerais e possibilidade de controle judicial. *A&C – Revista de direito administrativo & constitucional*, Belo Horizonte, ano 8, n. 32, p. 219-240, abr./jun. 2008. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/514>. Acessado em: 22 jun. 2020.

PORTO ALEGRE. *Portal da transparência da prefeitura municipal de Porto Alegre*. Disponível em: <http://transparencia.portoalegre.rs.gov.br>. Acesso em: 22 jun. 2020.

RECK, Janriê Rodrigues. BITENCOURT, Caroline Müller. Direito Administrativo e o diagnóstico de seu tempo no Brasil. *A&C - Revista de direito administrativo & constitucional*, Belo Horizonte, ano 19, n. 75, p. 241-246, jan./mar. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v20i75.1075>. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1075>. Acesso em: 23 jul. 2019.

RECK, Janriê Rodrigues. Observação Pragmático-sistêmica do silogismo jurídico e sua incapacidade em resolver o problema da definição do serviço público. *Revista do Direito UNISC*, Santa Cruz do Sul, n. 37, p. 31-52, jan./jun. 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.17058/rdunisc.v0i0.2649>. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/2649>. Acesso em: 19 jun. 2020.

RIO GRANDE. *Portal da transparência da prefeitura municipal de Rio Grande*. Disponível em: [http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:4::NO::F50500\\_CD\\_ORGAO:55600&cs=1HiWh0Yi6yUd55NDcLGUAAIVFAMs](http://www1.tce.rs.gov.br/aplicprod/f?p=50500:4::NO::F50500_CD_ORGAO:55600&cs=1HiWh0Yi6yUd55NDcLGUAAIVFAMs). Acesso em: 22 jun. 2020.

SANTA MARIA. *Portal da transparência da prefeitura municipal de Santa Maria*. Disponível em: <http://www.santamaria.rs.gov.br/secao/sic>. Acesso em: 22 jun. 2020.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *Regime jurídico do serviço público: garantia fundamental do cidadão e proibição de retrocesso social*. Curitiba: Editora Íthala, 2016.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 43, n. 2, p. 347-369, mar./abr. 2009. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122009000200004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122009000200004&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 10 jun. 2020.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 27-45, jan./fev. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612150933>. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122017000100027&lng=en&nrn=iso&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122017000100027&lng=en&nrn=iso&tlng=pt). Acesso em: 06 ago. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Diagnóstico do transporte coletivo urbano por ônibus no estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: TCE/RS, 2019. Disponível em [http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias\\_internet/textos\\_diversos\\_pente\\_fino/Diagn%F3stico%20Transporte%20Coletivo%202019\\_FINAL\\_revisado.pdf](http://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/noticias_internet/textos_diversos_pente_fino/Diagn%F3stico%20Transporte%20Coletivo%202019_FINAL_revisado.pdf). Acesso: 9 jun. 2020.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira; QUINTAS, Fábio Lima. A noção de serviço público: do *Arrêt Blanco* à ADPF 46. *Revista Direito Público*, Porto Alegre, v. 12, n. 66, p. 102-120, nov./dez. 2015. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2847>. Acesso em: 19 jun. 2020.