

A CONCESSÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO DE COLABORAÇÃO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS PARTICULARES – 2ª PARTE

*PUBLIC SERVICE CONCESSIONS AS INSTRUMENTS
OF COLLABORATION BETWEEN THE ADMINISTRATION
AND PRIVATE PARTIES – 2ND PART*

PEDRO COSTA GONÇALVES

Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Advogado, Presidente do Instituto Jurídico da Comunicação, Presidente do Centro de Estudos de Direito Público e Regulação (CEDIPRE) e Diretor de revista jurídica.

ORCID iD: [0000-0001-9317-6416].

DOI: [<https://doi.org/10.48143/rdai.36.Goncalves>].

pgon@fd.uc.pt

Recebido: 02.10.2024. Received: 2nd Oct. 2024.

Aprovado: 03.03.2025. Approved: 3th March 2025.

ÁREA DO DIREITO: Administrativo

RESUMO: A segunda parte do estudo aprofunda a análise da concessão de serviços públicos como vínculo jurídico contratual, destacando sua natureza contratual (e não orgânica), bem como sua relevância pessoal e patrimonial. Após reconstruir o debate doutrinário entre as concepções orgânicas e contratuais, defende-se que o concessionário não se configura como órgão da Administração, mas como sujeito de direito privado, com autonomia e responsabilidades próprias. Examina-se, ainda, a relação contratual sob a ótica das prerrogativas da Administração concedente e dos deveres e direitos do concessionário, especialmente no tocante aos poderes de direção, fiscalização, sanção e modificação unilateral do contrato. Reforça o caráter colaborativo e funcionalmente assimétrico da

ABSTRACT: This second part of the study deepens the analysis of public service concessions as a legal contractual relationship, emphasizing its contractual (rather than organic) nature, as well as its personal and patrimonial relevance. After reconstructing the doctrinal debate between organic and contractual theories, it is argued that the concessionaire is not an administrative body, but a private legal entity acting autonomously and responsibly. The contractual relationship is examined in light of the powers granted to the granting authority and the duties and rights of the concessionaire, particularly concerning direction, oversight, sanctions, and the unilateral modification of the contract. It underscores the collaborative and functionally asymmetric character of the concession, grounded on

concessão, à luz dos princípios do interesse público e da legalidade administrativa.

PALAVRAS-CHAVE: Concessão de serviços públicos – Contrato administrativo – Relação orgânica – Poderes da administração – Interesse público.

the principles of public interest and administrative legality.

KEYWORDS: Public service concessions – Administrative contract – Organic relationship – Administrative powers – Public interest.

SUMÁRIO: 1. A relação de concessão. 1.1. A relação de concessão: relação contratual (e não orgânica). 1.2. A relevância "pessoal" da relação de concessão. 1.3. A relação jurídico-contratual emergente do contrato de concessão de serviços públicos. 1.3.1. Situação jurídico-contratual da Administração concedente. I) Poderes de autoridade. II) Deveres. 1.3.2. Situação jurídico-contratual do concessionário. I) Direitos. II) Deveres. III) Sujeições. 2. O estatuto legal do concessionário de serviço público. 3. Referências bibliográficas.

1. A RELAÇÃO DE CONCESSÃO

Como¹ vimos, a *concessão de serviços públicos* é conferida por intermédio de um contrato cuja administratividade está aliás fixada por lei (cfr. artigo 178.º/1, c, do CPA). Nessa qualidade, o contrato de concessão de serviços públicos é um instrumento de atuação da Administração destinado à constituição de uma *relação jurídica administrativa*, que podemos designar por *relação de concessão (de serviço público)*, entendida como uma relação jurídica entre dois sujeitos: o concedente e o concessionário.

Convém também não perder de vista que, embora *não seja parte* no contrato de concessão, o *utente* do serviço está de certo implicado na relação de concessão²,

1. Este trabalho foi originalmente publicado em GONÇALVES, Pedro. *A concessão de serviços públicos: uma aplicação da técnica concessória*. Coimbra: Almedina, 1999. Capítulo IV, p. 223 a 306. A transcrição foi realizada por Carlos Fernando Lampert Rocha e por João Victor Tavares Galil. A introdução e o Capítulo I foram publicados na RDAI 32; o Capítulo II foi publicado na RDAI 33; o Capítulo III foi publicado na RDAI 34; e a primeira parte do Capítulo IV foi publicada na RDAI 35.

Como citar este artigo | *How to cite this article*: GONÇALVES, Pedro. A concessão de serviços públicos como instrumento de colaboração entre a Administração Pública e os particulares – 2ª parte. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, São Paulo, v. 10, n. 36, p. 233-318, jan.-mar. 2026. DOI: [https://doi.org/10.48143/rdai.36.Goncalves].

2. Tendo em conta essa implicação do utente, há mesmo quem considere que a concessão dá origem a uma relação trilateral – nesse sentido FRACCHIA, ob. cit., p. 2015 (“rapporto trilaterale fra amministrazione, concessionario e utenti del servizio”), e PERIN, ob. cit., p. 198 (“rapporto giuridico trilatero”). Não anda longe desse entendimento a tese de SOUVIRÓN