

O Serviço Público e suas novas crises.

The Public Service and its new crises

Theresa Nóbrega

Universidade Católica de Pernambuco, Recife, PE,
Brasil.

doi: <https://doi.org/10.25247/2764-8907.2024.v3n1.p13-38>



Esta obra está licenciada com uma Licença [Creative Commons
Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Como ser citado (modelo ABNT)

NÓBREGA, Theresa. O Serviço Público e suas novas crises. *Direito, Processo e Cidadania*. Recife, v. 3, n.1, p.13-38, jan/abr., 2024. DOI: <https://doi.org/10.25247/2764-8907.2024.v3n1.p1-12>

Editor responsável

Prof. Dr. José Mário Wanderley Gomes Neto

Resumo

A noção de serviço público para o direito administrativo brasileiro sempre foi dotada de uma neblina natural, que envolve a discussão dogmática pautada nas incertezas dos elementos e da abrangência do conceito, se estendendo pelos espaços onde novos modelos de execução continuam por fomentar a dúvida. O debate sobre a distinção entre serviço público e atividade econômica está mais uma vez na agenda do direito administrativo, pois a crise econômica influencia ajustes voltados para a privatização de estatais como a empresa brasileira de correios e telégrafos e a companhia de águas e saneamento do Rio de Janeiro. Nas reflexões dispostas nesse ensaio propomos premissas para enfrentar as “novas crises” do serviço público, elucidando questões que comprometem a eficiência da função administrativa do Estado, nos pontos relativos à sua universalidade e a sua adequação. Trata-se de um convite para duvidar e conjecturar muitas respostas para uma mesma pergunta. Quais são os riscos do serviço público à brasileira?

Palavras-Chave: Direito Público; Estado; Serviço Público; crise.

Abstract

The notion of public service for Brazilian administrative law has always been endowed with a natural fog, which involves dogmatic discussion based on the uncertainties of the elements and the scope of the concept, extending into spaces where new execution models continue to foster doubt. The debate on the distinction between public service and economic activity is once again on the agenda of administrative law, as the economic crisis influences adjustments aimed at the privatization of state-owned companies such as the Brazilian postal and telegraph company and the Rio water and sanitation company of January. In the reflections set out in this essay, we propose premises to face the “new crises” of public service, elucidating issues that compromise the efficiency of the State's administrative function, in points relating to its universality and adequacy. It is an invitation to doubt and conjecture many answers to the same question. What are the risks of Brazilian public service?

Keywords: Public right; State; Public service; crisis

Introdução.

A noção de serviço público para o direito administrativo brasileiro sempre foi dotada de uma neblina natural, que envolve a discussão dogmática pautada nas incertezas dos elementos e da abrangência do conceito, se estendendo pelos espaços onde novos modelos de execução continuam por fomentar a dúvida.

Alexandre Santos Aragão suscita que “o serviço público é, desde sua origem, uma noção em permanente crise” (ARAGÃO, 2013, p. 229) e se propõe a demarcação de três

momentos na história do instituto, cuja primeira crise estaria na perda da precisão tão importante para a delimitação da responsabilidade civil do Estado.

Na sequência, o administrativista trata de uma segunda crise no final do século XX, registrando a retomada de atividades econômicas pela iniciativa privada, com a reordenação da posição do Estado na economia, que ocorre no Brasil com base na Lei 9.491/1997, ensejando a venda do patrimônio de empresas estatais, seguida ou não de concessão pública.

O debate sobre a distinção entre serviço público e atividade econômica está mais uma vez na agenda do direito administrativo, pois a crise econômica influencia ajustes voltados para a privatização de estatais como a empresa brasileira de correios e telégrafos e a companhia de águas e saneamento do Rio de Janeiro.

A tentativa dos franceses de manter de manter a estabilidade da noção de serviço público fracassou e a coerência da professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro é irretocável nas alusões ao instituto mutante que varia de acordo com tempo, o lugar e o espaço, tornado o estudo da matéria especialmente sedutor porquanto não seja possível dominá-lo.

Nas reflexões dispostas nesse ensaio propomos premissas para enfrentar as “novas crises” do serviço público, elucidando questões que comprometem a eficiência da função administrativa do Estado, nos pontos relativos à sua universalidade e a sua adequação. Trata-se de um convite para duvidar e conjecturar muitas respostas para uma mesma pergunta.

Quais são os riscos do serviço público à brasileira?

1. O que é serviço público?

A locução “serviço público” é parte da identidade do direito administrativo e apresenta um papel de protagonista numa novela marcada pelo apogeu e pelo declínio de elementos tidos como base de sua modelagem conceitual no Direito Europeu. Monica Spezia (2003, p.17) destaca a origem da locução com base numa prática da sociedade grega que levava pessoas abastadas a prestar assistência ao povo tendo em vista um tipo de reconhecimento honorífico.

Num processo dialético de evolução, o serviço público tal como o conhecemos contemporaneamente, resulta de necessidades provocadas pela revolução industrial, mas

antes disso algumas atividades prestacionais de natureza análoga tiveram um papel preambular. Serviços disponibilizados nos feudos, com uso coletivos de fornos, moinhos e depósitos, bem como serviços voltados à defesa, limpeza e controle de doenças nas cidades a partir do século XI e serviços que decorrem do absolutismo - O Estado no uso de seu poder de polícia no século XV.

Parece que um consenso na doutrina nacional e internacional remete a origem contemporânea do serviço público à França. Nessa perspectiva, de acordo com Chevalier (1997, p.8) o serviço público na França é muito mais que um conceito jurídico, por se tratar de um mito da história social francesa.

1.1. O serviço Público à Francesa

O Principal expoente intelectual no início do século XX na construção de uma teoria de legitimação do Estado fundada na noção de serviço público deriva da posição dogmática defendida por Leon Duguit. Ele construiu uma doutrina sociológica baseada em Durkheim, registrando que o Estado titulariza uma parcela de prerrogativas justificáveis apenas em função do dever delas decorrente relativo à promoção da solidariedade social. Nessa perspectiva, os serviços públicos se constituem como instrumentos de concretização da solidariedade social, com indicação num conjunto de obrigações atribuídas à potestade pública (DAL POZZO, 2012, p.57-59).

Para Duguit toda a atuação do Estado estaria fundada no dever deste de concretizar a solidariedade social afetando serviços públicos, nesse caso entendidos em sentido amplo, ou seja como função administrativa, abarcando não só a positividade de utilidade ou comodidade facultativa, como também as tutelas decorrentes do Poder de Polícia e da Intervenção do Estado na Economia. Nessa perspectiva o critério material para a definição do serviço público é a natureza da atividade, concernente à concretização de necessidades da sociedade (RIBAS, 2007, p. 78).

Duguit defendia a maleabilidade da prescrição dos serviços públicos em espécie, alegando que algumas atividades que ainda não eram classificadas como serviço público na época (transporte e energia) deveriam ganhar esse status. Ou seja, serviço público é a atividade imputada ao Estado em função da necessidade que a sociedade apresenta. Essa flexibilidade é abordada na reflexão de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013, p. 105-106).

Por fim, Duguit defende a tese de que o serviço público deve ser ofertado de forma ininterrupta, fundando pressuposto que dá ensejo a origem do princípio da continuidade disposto no artigo 6º da Lei 8.987/1995, cujos desdobramentos se verificam sobretudo na regulação do direito à greve dos profissionais implicados na sua execução, como se verifica na Lei 7.783/1989 (JUSTEN, 2003, p. 20-21).

De forma paralela Duguit, Hauriou acabaram construindo várias teses distintas sobre o referencial teórico que alicerça a unidade e autonomia do Direito administrativo, no âmbito do direito público. Preliminarmente, no final do século XVIII ele sustenta a idéia de que o direito administrativo se impõe com a força de duas vigas: o serviço público como fim e a "puissance publique" como meio.

Como sucessor de Duguit na Escola de Bordeaux, Jèze também enfrentou o tema do serviço público, acrescentando mudanças ao enfoque anterior dado ao tema numa concepção mais formalista, Jèze entende que serviço público é a atividade administrativa, cuja classificação, no direito administrativo, decorre do enquadramento legal conferido pelo legislador. Ou seja, nessa perspectiva, serviço público é a atribuição de uma tarefa ao Estado, submetida a regime jurídico de direito público. Para Jèze não importa o dever-ser, o que a sociedade considera necessidade, pois serviço público é o que o legislador interpreta como necessidade da sociedade (BOURGES, 2006, p.56-57).

As contribuições de Duguit, Hauriou e Jèze para a lapidação da noção de serviço público não decorrem da uniformidade ou complementariedade na construção das teses sobre o cerne da locução. O debate, contudo, vale a pena pelos seus confrontos, que são fundamentais para a edificação de uma teoria geral do Direito Administrativo.

Com base em Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p.44-45) talvez seja possível declarar que Hauriou venceu a batalha na determinação das bases do direito administrativo contemporâneo, pois tanto a noção de serviço público, como a noção de "puissance publique" aparecem como eixos de sustentação do direito público aludido. Nessa perspectiva, as noções que serviram ao embate intelectual entre franceses e alemães não se negam, já que se completam entre si.

O movimento da escola de Bordeaux pela manutenção da hegemonia da noção de serviço público como base do edifício do direito administrativo, vai perdendo força no final da primeira metade do século XX – aspecto que fomenta a sempre contemplada crise da noção do serviço público.

Nos anos 1950, o final da 2ª Guerra Mundial aprofundada a crise elucidada em função da necessidade crescente do Estado, sobretudo numa Europa devastada, assumir o desenvolvimento de atividades administrativas que não se enquadraram na armadura clássica confeccionada por Duguit.

Nesse contexto, a construção do conceito contemporâneo de serviço público na atualidade, leva em consideração que as funções administrativas do Estado, do ponto de vista do seu objeto, podem ser enquadradas em três ou quatro categorias, quais sejam: poder de polícia, serviço público, intervenção do Estado no domínio econômico. (MOREIRA NETO, 2014).

De fato, a importância da noção de serviço público para a apaziguação de conflitos relacionados a competência do conselho de Estado da França é inexorável, e mesmo após o declínio da Escola de Bordeaux não se pode refutar a importância da noção de serviço público para a construção do conceito da atividade administrativa do Estado, que interfere na noção de responsabilidade civil do Estado, no direito à greve dos servidores públicos e na indicação das atividades econômicas legítimas para Estados de Direito que adotam modo de produção capitalista.

1.2. O conceito

Chenot (1953, p. 60) advertia que o conceito de serviço público é o exemplo típico de uma dessas noções fundamentais para o direito administrativo cujo conteúdo só é possível precisar em breves períodos de tempo, mais ainda, nos anos 1990 a professora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017, p. 138) confirma essa mutabilidade da noção de serviço público, registrando que o conceito pertinente a locução varia de acordo com o tempo, o lugar e o espaço.

Apesar dessa fugacidade natural à noção e conceito de serviço público, Giampaolo Rossi (2004, p.107) adverte sobre a necessidade de superar a absoluta relativização do sentido empregado à locução diante do imperativo de se promover uma sistematização mínima do direito e de se plantar o ideal da segurança jurídica.

Pedindo licença a Alexandre Santos Aragão (2013, p. 138-148) que faz uma descrição prodigiosa da locução serviço público na CF/1988, é com base nessa mesma carta

fundamental de direitos que pretendemos registrar os sentidos atribuídos a expressão em comento.

No seu sentido amplíssimo, o serviço público é referido no caput do art. 40 da CF/1988, como qualquer atividade imputada ao exercício do poder conduzido à potestade pública, pois o “tempo de serviço público” destacado como requisito para a aposentadoria revela, em verdade, o tempo em que profissional está a serviço do Estado. Nesse caso não importa qual é a esfera de poder em que serviu, pois o que conta é a relação laboral constituída com a potestade pública.

Dessa premissa é possível deduzir que a expressão serviço público abarca o exercício de função pública relativa a atribuições desenvolvidas não só no âmbito do Poder Executivo, mas também na seara do legislativo e do Judiciário. Com essa fórmula a Constituição Federal de 1988 se aproxima da teoria de Duguit, sem exaurir o sentido da locução que se alastra pelo texto da nossa carta política com um corpo quase sempre mais enxuto.

No texto enunciado pelo §6º do art. 37 da CF/1988 encontramos a expressão serviço público numa forma mais delgada, mas não podemos suscitar que se trata do seu modelo mais justo, por isso aqui devemos considerar a locução ainda em sentido amplo, pois quando o constituinte prescreve que “as pessoas jurídicas de direito público e as pessoas jurídica de direito privado respondem pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros (...)” não restringe a noção de serviço público a atividade administrativa de cunho estritamente prestacional. Nessa perspectiva a responsabilidade civil do Estado decorre do dano, independentemente da função administrativa inserida na cena dos acontecimentos.

Ou seja, o dano pode decorrer da atuação comissiva ou omissiva de instituição vinculadas a atribuição que não decorrem estritamente do serviço público, como atividade prestacional, pois abrange também tarefas administrativas que decorram da atuação do Estado no exercício de qualquer função administrativa, englobando poder de polícia, serviço público em sentido estrito e intervenção do Estado no domínio econômico.

Por fim, em sentido estrito podemos interpretar que a sentença do art. 175 da Constituição Federal nos fornece aporte para desenhar o serviço público com características particulares, que distinguem essa tarefa das demais funções administrativas do Estado. O artigo 175 da CF/1988 faz menção à forma de execução direta ou indireta do serviço público,

conforme seja a tarefa de fornecer imputada a instituição da Administração Pública ou a particulares, por meio de delegação.

Com essa prescrição, a Constituição Federal de 1988 afasta dessa regra a hipótese de o serviço público ser interpretado em sentido amplo, como qualquer função administrativa do Estado. Essa premissa pode ser sustentada com base na indelegabilidade do poder de polícia e das atividades econômicas, direta e indiretas, que se reservou a condução da potestade pública.

Por isso a expressão serviço público, disposta no art. 175 da CF/1988 compreende apenas as utilidades e comodidades disponibilizadas pelo Estado ao particular para fruição, em regra, facultativa, onde a administração Pública se despe do atributo da imperatividade. Nesse contexto, estamos nos referindo a atividades prestacionais de caráter social e econômico que abrangem saúde, educação, assistência, telefonia, energia, coleta de lixo, transporte, saneamento, etc.

Para caracterizar com mais precisão o serviço público em sentido estrito faço empréstimo de algumas expressões utilizadas por Celso Antônio Bandeira de Mello (2012, p.687), registrando a seguinte definição: serviço público é toda utilidade ou comodidade que o Estado titulariza por força de Lei e oferta a sociedade civil de forma direta ou indireta por meios de seus delegatários, sendo tal oferta fruível de forma facultativa pelos usuários, mediante remuneração direta destes, via tarifa, ou não.

Da definição apresentada é possível extrair alguns elementos que são indissociáveis da expressão serviço público, em sentido estrito: 1º) O serviço público é atividade administrativa definida em Lei, pois ao Estado só é dado fazer o que a Lei autoriza; 2º) Trata-se de uma tarefa de natureza prestacional, por isso o Estado ou quem lhe faz as vezes cumpre uma obrigação fazer (atribuição positiva); 3º) O Estado é sempre o titular da tarefa, mas pode optar por acumular titularidade e execução ou manter a titularidade, atribuindo a execução à concessionárias e permissionárias de serviço público; 4º) a oferta é, a priori, obrigação para o Estado e faculdade para os usuários, pois apenas excepcionalmente os serviços públicos têm caráter compulsório, como internação em regime de quarentena; 5º) O financiamento dos serviços públicos, mesmo àqueles tidos como gratuitos ocorre com a colaboração da sociedade civil, pois quando não são financiados diretamente, mediante pagamento de tarifas, os serviços públicos são financiados indiretamente pelos particulares com o produto da arrecadação tributária.

Numa perspectiva implícita ao texto da Constituição, encontramos a adoção de um regime jurídico total ou parcial de Direito Público. Trata-se de um tratamento jurídico e específico conferido aos serviços públicos pelo Direito Administrativo para garantir pressupostos relacionados à execução do serviço público que definem os contornos do patrimônio jurídico do usuário do serviço público.

Dessa forma, para cada tarefa imputada como serviço público ao Estado corresponde o direito público subjetivo do usuário de exigir a prestação. Cabe registrar que o direito público subjetivo do usuário não se sustenta apenas no critério de obrigatoriedade e permanência, pois diz respeito também ao padrão de qualidade da prestação (DOMINGOS, 2006, p 88-89).

Numa breve referência sobre o delineamento do padrão de qualidade aludido, temos que nos reportar ao art. 6º da Lei 8987/1995 que enuncia o conjunto de princípios alinhados para o suprimento dessa fotografia, quais sejam: generalidade, continuidade, modicidade, cortesia e eficiência.

A indagação do primeiro argumento ético seria: como o direito público subjetivo dos usuários de serviço público pode ser garantido com base num conjunto de princípios que, às vezes, remetem a conceitos jurídicos indeterminados?

Atendendo ao enunciado temos que lembrar que suprimento do conteúdo dos standards aludidos passa por um processo de regulação que mobiliza o poder normativo de gabinetes do Poder Executivo da Administração Direta, como o INEP e centros de regulação na Administração Indireta, como as agências reguladoras. A normatização de padrões de adequação para o serviço público é uma emergência cotidiana no Brasil, onde a escassez da prestação e a baixa qualidade do serviço público são indicados pela sociedade e reconhecidos pelo governo¹ (COSEMS, 2016, p.3).

De fato, os centros de regulação da Administração Pública, passaram por transformações com a introdução da figura da agência reguladora, no que tange a serviços públicos privatizados, mas permanece a indagação quanto à possibilidade dos usuários de serviço público participarem da concepção e controle das unidades de execução do serviço público, ofertado diretamente pelo Estado ou indiretamente por instituições privada.

¹ O programa Mais Médicos, deflagrado pelo governo de Dilma Rousseff em 2013, aponta o reconhecimento pelo próprio governo da ineficiência do Estado na condução do serviço público de saúde.

Uma das reflexões mais contemporâneas sobre a evolução do direito administrativo paira sobre o caminho para a promoção do serviço público adequado, já que estamos reportando a execução de função administrativa do Estado diretamente relacionada a efetivação de direitos fundamentais indicados pela Constituição Federal de 1988 (MODESTO, 2016, p. 127-133).

Observar as formas de execução destacadas na condução do serviço público é uma tarefa relacionada ao processo de conhecimento da problemática em torno da efetivação dos princípios da Lei 8.987/1995, então vamos a isso.

2. Quem pode executar serviços públicos?

O artigo 175 da Constituição Federal de 1988 indica que o Estado pode promover a execução dos serviços públicos de duas formas – direta e indireta conforme a execução da tarefa seja conduzida de “per si”, por meio de seus órgãos e entidades ou quando tais instituições, apesar não atenderem os usuários diretamente, regulam a atuação de particulares titularizados pelo Poder Público.

O Estado, na medida em que mantém do serviço público, abarca prerrogativas de tutela que se verificam exemplificativamente nos seguintes poderes: I) licitar para selecionar a delegatória; II) formatar o contrato de delegação estabelecendo os parâmetros de quantidade e qualidade da oferta; III) regular o preço da tarifa, zelando pela modicidade; IV) expedir regulamentos para detalhar padrões de eficiência fixadas após assinatura do contrato; V) fiscalizar o fiel cumprimento do contrato; VI) Orientar e proteger os direitos dos usuários em possíveis conflitos; VII) extinguir a delegação nas hipóteses definidas em Lei; VIII) Promover a assunção imediata do objeto das delegações para impedir solução de continuidade, sobretudo quando os serviços públicos forem considerado essenciais (GUIMARÃES, 2014, p. 295).

As modalidades de execução direta e indireta, podem ser verificadas em quatro hipótese mencionadas a seguir:

a. **Execução direta exclusiva:** é quando o Estado é obrigado a promover a disponibilizar serviços públicos por meio da atuação de entes da Administração Direta ou

Indireta, sendo vedada a realização da tarefa por particulares. É o que ocorre no caso do monopólio dos correios, art. 21, X da Constituição Federal.

b. **Execução direta optativa:** decorre da interpretação discricionária do disposto no art. 175 da CF/1988, pois como é constituinte menciona a faculdade do Estado delegar ou não delegar a execução de serviços públicos, seria possível sugerir que a distribuição de água encanada realizada pela a COMPESA – Sociedade de Economia Mista em Pernambuco, poderia abarcar uma hipótese de descentralização por delegação contratual, à critérios da Administração Pública. Nesse caso, a Administração Pública estadual promove uma forma de execução direta do serviço público por opção e não em função de uma imposição legal.

c. **Execução indireta tradicional:** diz respeito às hipóteses clássicas de delegação de serviço público, em que o regime jurídico de direito público marca a supremacia do delegante como tutor da permissão e concessão de serviço público, em função de um conjunto de prerrogativas que evidenciam a posição de superioridade, do delegante (cláusulas exorbitantes ou derogatórias do direito comum do art. 58 da Lei 8666/1993), bem como as prerrogativas que derivam da tutela imputada ao delegante nos artigos. 29 e 30 da Lei 8987/95. Trata-se do modelo de delegação mais difundida na disciplina jurídica do Estado atualmente, já que tem suas bases com a chegada da família real portuguesa ao Brasil. (MARQUES NETO, 2015, p. 75). Atualmente esse modo de exploração do serviço público permanece bastante difundido sobretudo em segmentos como telefonia, energia elétrica e transporte coletivo.

d. **Novos modelos de execução indireta:** são instrumentos de exploração de serviços públicos que decorrem de contratos introduzidos pela reforma gerencial do Estado ou em momento que sucede a sua introdução. Esses instrumentos de exploração privada dos serviços públicos são marcados por contratos em que o Poder Público estimula o setor privado, conduzindo expedientes que poderiam ser traduzidos como formas de fomento. É o que acontece nas parcerias público-privadas em função da disciplina específica da Lei 11079/2004, que disciplina uma relação contratual, a qual favorece a hipótese de a parceria privada lançar mão de recursos disponibilizados por agências de crédito do governo, para realizar empreendimentos marcados pela divisão dos riscos e redução do poder de império do Estado, com a suavização das cláusulas exorbitantes do padrão disciplinado pela Lei 8666/1993.

Alexandre Santos Aragão (2013, p. 683-720) parte de uma noção de serviço público mais ampla para referir diversos instrumentos contratuais que, a priori, não são contemplados no rol das formas de delegação serviço público listados pela dogmática jurídica majoritária no Brasil.

Nessa perspectiva reconhece práticas de exploração de serviços públicos em contrato de gestão, de arrendamento, de franquia, de credenciamento e em termos de parceria. Sem partir para uma análise restritiva das formas de exploração privada dos serviços públicos é relevante reconhecer que em muitas hipóteses os institutos jurídicos abarcam natureza e ordem de grandeza imprevisível, por isso se soltam do horizonte no qual se verificou seu enquadramento originário, passando para uma condição totalmente inovadora.

Essas considerações são muito pertinentes para destacar o papel desempenhado pelo terceiro setor, sobretudo no âmbito da saúde, onde Organizações Sociais dominam fatia considerável da exploração direta dos serviços públicos, atuando inclusive como gestoras de órgãos públicos ligados à promoção de ações básicas de saúde. Apesar disso, Paulo Modesto (1998, p. 57-58) defende a tese de que as Organizações Sociais - OS e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP jamais podem ser consideradas prestadoras de serviço público.

Tudo indica que a expansão das formas de gestão privada dos serviços públicos representa uma tendência contemporânea de gestão pública – fenômeno que deriva de um movimento de contratualização da Administração Pública (NETTO, 2005, p 256-266).

De acordo com Marçal Justen Filho (2016, p.580), a Constituição Federal de 1988 não apontou um rol taxativo de modelos de delegação de serviço público, chegando mesmo a se posicionar de forma confusa, quando cita o instituto da autorização de serviço público no art. 21, XI e suprime tal instrumento do caput do art. 175. A priori, não é possível supor uma impropriedade da Carta Magna, sobretudo, porque a legislação não indica uma moldura específica de concessão para os serviços públicos passíveis de execução privada.

Nessa perspectiva, é possível perceber que o Estado vem lançando mão de modelos de exploração privada de serviços públicos que estão fora do rol indicado na CF/1988. Fazemos, então, alguns apontamentos sobre cada modalidade de exploração privada de serviços públicos.

a. **Autorização de serviço público.** A terminologia “autorização” tem um significado híbrido, pois pode representar alvará discricionário da polícia administrativa ou instrumento precário que viabiliza o uso privado de bem público. Apesar de não ser referido universalmente pela dogmática jurídica, como instrumento de delegação de serviço público, não é possível deixar de referir a aplicação da autorização de serviço público na exploração de energia e serviços portuários, respectivamente nas leis 9.074/1995 e 12.815/2013.

b. A **permissão de serviço público** é uma modalidade de delegação de serviço público reconhecida por toda dogmática jurídica e disciplinada pela Lei 8987/1995. Com o advento dessa norma o instituto muda de natureza jurídica, deixando de ser ato administrativo e passando a ser contrato. No plano jurídico o parágrafo único do artigo 40 da norma aludida parece sugerir um processo de equiparação quase integral entre concessão e permissão de serviço público, feita ressalva em relação à hipótese do permissionário ser pessoa física e se submeter ao processo licitatório não vinculado à modalidade concorrência. Boa parte dos administrativistas brasileiros, como José dos Santos Carvalho Filho (2017, p.432) entendem que a encampação do serviço público permitido deve ser indenizada, apesar de Alexandre Santos Aragão (2013, p.689) sugerir que tal indenização só é devida se a permissão se revestir das características de concessão, inclusive com a hipótese de bens reversíveis ao final do contrato. No plano prático, a quase equiparação entre permissão e concessão de serviço público parece fundar um tempo de primazia para as concessões, já que as permissões têm fatia menor das delegações de serviço público. Quase sempre na radiodifusão de sons e exploração de transportes (em algumas capitais subsiste ainda a permissão para exploração de táxi).

c. A **concessão de serviço público** é o contrato pelo qual o Poder Público delega a particular (empresa privada ou consórcio de empresas) a execução de um serviço público após a realização de concorrência pública. Trata-se do instrumento clássico de exploração privada de serviços públicos que se materializa por meio de contrato de adesão, onde a remuneração da prestação é realizada quase sempre pelo particular mediante pagamento de tarifa. Nessa relação contratual destaca-se a rigidez do regime jurídico de direito público que confere ao particular o direito apenas à manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato. Cabe ao concedente selecionar a concessionária e dispor sobre o padrão de qualidade, quantidade e preço da oferta relativa aos serviços públicos. O concedente pode

auditar não só a execução do serviço público, mas as práticas de gestão relacionadas à atuação da empresa privada. A encampação é um fenômeno cada vez mais raro, mais a ocupação temporária do serviço é permitida com a prova da inadimplência da concessionária. Recentemente, os embates mais frequentes na concessão de serviço público resultam da revisão da política tarifária, pois a revisão é um direito da concessionária que quase sempre rompe com a noção de modicidade imposta pela própria Lei 8.987/1995, por isso os governos têm recorrido muito aos subsídios para tentar equilibrar esse conflito.

d. As **parcerias público-privadas** disciplinadas pela Lei 11.079/2004 apresentam um instrumento de exploração privada de serviços públicos que confere um novo fôlego às relações entre setor público e setor privado, pois a divisão dos riscos do empreendimento e os vários instrumentos que favorecem a credibilidade do parceiro público e a garantia do empreendimento provavelmente servem para estimular as relações entre o Público e Privado. De acordo com o professor Francisco Queiroz Bezerra Cavalcanti (2013, p.248), as PPP podem ser classificadas como um instrumento de fomento, sendo isso a sua natureza jurídica predominante. Por se tratar de um instituto de corte complexo a dogmática jurídica costuma reconhecer na PPP uma modalidade de concessão de serviço público que admite duas variáveis: a) concessão administrativa: contrato em que o parceiro privado presta um serviço em favor da Administração Pública, sendo remunerado diretamente por esta e; b) concessão patrocinada: contrato em que a concessionária serve diretamente a usuários de serviço público que se ocupam do seu financiamento, por meio de tarifa. Frequentemente a PPP é contrato que delega a exploração de um serviço público vinculado à conclusão de uma obra a cargo do particular, mas a Lei 11.079/2004 não estabelece que a obra é condição sine qua non para a realização do contrato. De fato, os requisitos específicos são: I) prazo: não inferior a 5 nem superior a 35 anos de exploração, II) investimento global não inferior a 20 milhões de reais, e III) a repartição dos riscos entre as partes com a fundação da sociedade de propósito específico. Por fim, não podemos deixar de mencionar que o regime jurídico de direito público cede um pouco nessa relação contratual marcada por uma relação mais paritária entre as partes. Por isso, é possível verificar na Lei 11.079/2004 muitos dispositivos que rompem com a noção de supremacia do Estado, nos moldes da Lei 8.987/1995.

e. **Parceria do Estado com o Terceiro Setor** nos moldes das Leis 9.637/1998 e 9.790/1999. Voltamos a registrar que as Organizações Sociais – OS e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP não são delegatórias de serviço público por natureza. Contudo, em algumas parcerias realizadas em Estados como São Paulo, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Pará e Pernambuco, os contratos de gestão e os termos de parceria podem remeter a exploração de serviço público, o que acontece, por exemplo, com a Organização Social que promovem serviços hospitalares atendendo utentes pelo SUS. Nesse ponto o apontamento a delegação de serviço por meio contratos de parceria com o Terceiro Setor decorre de uma alusão de Alexandre Santos Aragão (2013, 708-715) que ainda foi incorporada de forma mais abrangente na dogmática jurídica, mas que já encontra indicadores legislativos, haja vista que a Lei estadual 11.7432000 em Pernambuco admite expressamente a delegação de serviço público a entidades qualificadas como OS e OSCIP.

3. Os riscos do serviço público

O serviço público já encontrou sua maturidade no direito administrativo e mantém forte vínculo com o direito constitucional, pois se perfaz como meio para a concretização de direitos fundamentais de natureza prestacional, e apesar de toda alegoria construída em torno da crise do conceito, não nos parece mais frutífero debater as mudanças que determinaram sua execução privada e, conseqüentemente, a edificação de seu regime jurídico híbrido.

Se o serviço público está em crise, não podemos mais problematizar o conceito, pois não há mais qualquer relevância nesse ponto, pois o direito administrativo já reconheceu a responsabilidade civil do Estado decorrente da atuação de prestadora de serviço público vinculada ao setor privado.

Contudo, o serviço público continua em crise, não porque seja difícil universalizar os elementos do conceito, mas porque o Estado não tem conseguido promover sua adequação, ou seja, manutenção de sua prestação com base na universalidade, continuidade e eficiência, sobretudo se olharmos especificamente para a Administração Pública brasileira.

O serviço público continua em crise, ou seria melhor vislumbrar as crises no plural, ou os riscos que se debruçam sob sua face mais atual. Nesse contexto, pensando sobre uma

discussão mais oportunista, elegemos alguns ponteiros novos para marcar a incursão absolutamente reflexiva e provocativa. Vejamos então a sugestão quatro novos indicadores para as crises.

3.1. Crise fiscal

Em 1995, quando a reforma gerencial do Estado bateu às portas da Administração Pública brasileira, logo se apresentou na cena intelectual do nosso país um bode expiatório, pronto para justificar todas ou quase todas as doenças do serviço público nacional.

Enfim, coube à crise fiscal a culpa por todas as mazelas da administração pública e uma política de austeridade fiscal foi concebida para reduzir o custo da máquina administrativa, que estava supostamente agonizando com um Estado grande demais, que furtava atividades econômicas do setor privado e desenvolvia políticas sociais excessivas, que poderiam ser estimuladas no âmbito do Terceiro Setor (OFFE, 1984, p. 66-82).

Em nome do déficit público acumulado, desde a crise do Petróleo de 1973, a reforma gerencial propôs mudanças muito significativas, e muitas publicações alimentaram a liturgia utilizada no culto à redução do custo da Administração Pública, que deu ensejo a redução dos direitos dos servidores públicos, privatizações e até mesmo tentativas de frenagem do superfaturamento de preços nas licitações públicas (LAMOUNIER; FIGUEIREDO, 2002).

É claro que a Administração Pública precisava de uma reforma e, sobretudo, de uma política para eliminar desperdícios provocados pela escassez do controle e manutenção de privilégios históricos e indevidos, com carros oficiais, passagens aéreas, auxílios para moradia de agentes públicos, que residiam na cidade em que trabalhavam, e toda sorte de orgias financiadas pelo dinheiro público.

Quando a ordem é economizar o Poder Público tende a reduzir investimentos no serviço público, pois há uma relação de proporcionalidade entre arrecadação tributária e investimento público, mesmo se consideramos que parte dos recursos oriundos da tributação são empregados na amortização da dívida interna e externa da Administração Pública.

A crise fiscal é sombra constante do edifício do Estado e, se em 1995 ela foi ela estava na matriz da agenda política no Brasil, em 2017 tudo indica que ela não deixou de ser

protagonista da nossa cena. Por isso a redução do investimento na produção de serviços públicos pode ser atrelada à redução da atividade produtiva, e conseqüente diminuição da atividade tributária².

Trata-se de uma premissa que está longe ser um imperativo categórico, pois alguns serviços públicos podem receber mais recursos públicos, mesmo diante de um cenário econômico negativo para a economia brasileira. Nesse sentido, o Palácio do Planalto refere que o Ministério da Educação vai receber em 2017 nove bilhões a mais que no exercício anterior.

É razoável supor que o serviço público pode ter seu desempenho afetado pelo volume de investimentos públicos, mas nas expectativas mais confiantes não podemos afirmar que quantidade de recursos implica em qualidade da prestação. Nesse ponto vale a pena referir dois indicadores decisivos para a eficiência das atividades prestacionais do Estado, quais sejam: democracia participativa e política anticorrupção.

Nas seções a seguir conduzimos alguma reflexão sobre esses ponteiros de risco.

3.2. Gestão autoritária

Quando a Constituição Federal de 1988 foi promulgada, a sociedade brasileira estava ansiosa pelo Estado democrático de direito e as demandas eram muito abrangentes e complexas, por isso a ruptura de sistema de gestão burocrático e autoritário não cederia instantaneamente e entusiasmo pelo voto direito tinha lá seu encanto.

Mas o tempo passou a euforia pelo sufrágio foi cedendo e a busca pela democracia se apresentava no clamor pela redefinição da Administração Pública com base num modelo de participação política voltado para promover a legitimidade nos processos de deliberação e controle de serviços públicos (BAPTISTA, 2003, p. 121).

De fato, a democracia representativa estava em crise e, aos poucos, novos valores começaram a se apresentar no discurso referente à gestão pública. A noção de participação estava conectada com muitas alegorias retóricas que referiam a cidadania ativa, a

² O Plano Nacional de Educação – PNE pode ser prejudicado pela crise econômica com o adiamento de medidas do governo para o seu cumprimento. Confira em: <http://tools.folha.com.br/print?site=emcimadahora&url=http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2016/02/1741752criseeconomicapodeatrasarmetaspar...> Acesso em 03 de abril de 2017.

democracia participativa, os conselhos gestores e a sociedade civil organizada como elementos simbólicos de um novo tempo (VIEIRA, 2001, p. 71-85).

A reforma gerencial do Estado associa o princípio da eficiência a essas bandeiras e no final dos anos 1990 já haviam dezessete conselhos nacionais de políticas públicas criados em nichos temáticos próprios de um Estado de direito como a defesa da mulher, do trabalhador, da política penitenciária, da gestão de direitos difusos, no combate da discriminação (VILELA, 2005, p 7-8).

Os conselhos gestores de políticas públicas são criados também no âmbito dos Estados-membros e dos municípios e é justamente no âmbito local que a ideia de legitimidade política com base na participação apresenta maior expectativa.

Nesse contexto Maria Glória Gohn (2001, p. 42) refere a democracia deliberativa como um sistema que mistura democracia direta com democracia representativa, se apoiando em mecanismos que se apresentam com base no diálogo dos cidadãos, tendo em vista a elaboração de políticas públicas, mas é importante registrar as dificuldades relacionadas à promoção dos consensos e, por conseguinte da universalização do interesse público (MARQUES NETO, 2002, p. 148).

A consensualidade é apresentada como caminho indissociável para a participação bem como para a gestão pública, e alguns instrumentos democráticos são referidos como caminho para a realização dessa empreitada democrática, tais como: orçamento participativo, audiência pública, conselhos gestores, contratualização com o Terceiro Setor, dentre outros (PEREZ, 2004, p. 67).

A democracia participativa é aclamada pela vasta literatura e as expectativas de gestão democrática ficam mais evidentes nas demandas relacionadas aos serviços públicos sociais, sobretudo no que diz respeito a políticas de educação e saúde absolutamente deficitárias, após significativos lapsos de governos autoritários.

Nesse ponto, precisamos meditar sobre o risco de os instrumentos democráticos oriundos desse processo de construção democrática serem falseados, produzindo uma das novas crises do serviço público, diante da possibilidade da pseudoparticipação política atrelada a conselhos de políticas públicas enfraquecidos ou manipulados pela burocracia.

A grande maioria das pesquisas científicas sobre a atuação de conselhos gestores de políticas públicas costuma apresentar dados teóricos enaltecendo a criação e a expansão

dos organismos aludidos, mas é possível perceber coletas de dados empíricos que indicam fragilidades em muitos pontos.

Nessa perspectiva os conselhos frequentemente apresentam falhas na organização, por não possuírem regimento interno ou formularem tal normatização em desatendimento à legislação, e possuem condições de trabalho precárias em função da dotação orçamentária incipiente, falta de estrutura física própria e até conselheiros sem capacitação adequada para o trabalho³.

Essas questões vão impactar na atuação dos conselhos que muitas vezes não deliberam, nem fiscalizam as políticas públicas relativas às suas áreas de atuação, e quando deliberam é comum que suas resoluções não sejam acatadas pelos titulares dos Ministérios e Secretarias do Poder Executivo.

Dessa forma, podemos sugerir que uma das crises do serviço brasileiro está no ponto concernente à legitimidade do plano de concepção e fiscalização dos mesmos.

3.3. Regulação e regulamentação inconsistentes

A administração pública brasileira tem ensaiado um processo de transição da gestão burocrática para a introdução do Estado gerencial, e num amplo salão todas as alegorias do Poder Público já foram reposicionadas para essa nova ordem se estabelecer, inclusive na ciranda do serviço público.

A burocracia não se ausentou do salão, mas o serviço público já se habilitou em alguns passos, o que vimos ao mostrar a expansão dos Conselhos Gestores de políticas públicas e também no que diz respeito ao esplendor das Concessões Públicas, sobretudo após a edição do seu primeiro marco regulatório com a Lei 8.987/1995, acompanhado da Lei das Parcerias Público-privadas (GUIMARÃES, 2014, 21-28).

A ampliação das formas privadas de gestão já estava anunciada e, nesse contexto, as concessões avançaram na telefonia, energia elétrica, transportes, distribuição de água encanada, esgotamento, saneamento, mas a privatização também se estendeu pela Saúde, cultura, assistência social e até pela educação⁴ (D'ALTE, 2007, 334-342).

³ http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_APB220.pdf. Acesso em 6 de abril de 2017.

⁴ Privatização das escolas públicas avança em Goiás. Publicado em 29/09/2016. Disponível em: <<http://www.andes.org.br/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=8388>>. Acesso em 10 de abril de 2017.

A execução de interface cada vez mais privada indica para o Estado a obrigação de uma performance mais regulatória, tanto assim que algumas agências reguladoras foram criadas para tutelar serviços públicos ofertados por empresas privadas com base na ideia de que o interesse público depende da regulação – forma de intervenção do Estado voltada a boa prática de governança, de acordo diretrizes de adequação, fixadas em lei e regulamentos.

Apesar de conhecermos a terminologia “regulação” como atividade que posiciona o Estado como agente que interfere na economia, impondo comportamentos aos mercados regulados, podemos observar que a determinação de parâmetros concretos de adequação do serviço público, também decorre de atividade tipicamente regulatória (SARMENTO, 2003, p. 475).

O serviço público, enquanto atividade prestacional de satisfação de positiva de direitos fundamentais, é informado por princípios específicos determinados pela Lei 8.987/1995, que refere como serviço público adequado, a prestação determinada com base em padrões de generalidade, modicidade, continuidade, eficiência e cortesia.

A abstração dos princípios, a diversidade de modelos de execução e as particularidades regionais do serviço público, indicam a obrigação do Estado de promover a regulação em vários pontos, tanto no que diz respeito à regulamentação, quanto no que diz respeito à fiscalização, inclusive com o atendimento das queixas reportadas pelos usuários.

A ineficiência regulatória abrange as falhas da regulamentação, pois a regulação começa pela definição dos parâmetros relacionados ao conteúdo do serviço público, que se perfaz na competência regulamentar dos Conselhos Gestores de políticas públicas e na margem de discricionariedade técnica atribuída às agências reguladoras.

O serviço público brasileiro apresenta significativas falhas decorrentes da manutenção de lacunas na regulamentação, porque é frequente a hipótese na qual a prestação não está apoiada em um protocolo específico de ação, pois a regulamentação pode ser inexistente, evasiva, e instituições públicas e privadas ainda atuam sem plano de metas (PUENTE, 2002, 287). Por vezes o vazio regulatório aponta para a escassez do controle e, conseqüente, má gestão ou desvio de dinheiro público, por isso é possível observar uma linha tênue entre regulação insipiente e corrupção. É uma espécie de efeito cascata das crises do serviço público.

3.4. Corrupção

O serviço público é subfinanciado no Brasil por vários motivos independentemente de eventuais crises fiscais, que são cíclicas e quase sempre atreladas a fatores macroeconômicos intangíveis para a política interna dos países e foi assim com a quebra da bolsa de 1929, durante a segunda guerra mundial, no tempo da hiperinflação e no tempo da reforma gerencial da Administração Pública (NOURIEL; MIHM, 2010, P. 289).

Muitas vezes vamos notar que estudos sobre a democracia sugerem que a participação política da sociedade civil tende a avançar na apresentação de demandas cada vez mais refinadas, por isso se o Poder Público se propuser a atender a voz da sociedade civil pode enfrentar propostas contraditórias, projeto de custos desprovidos de razoabilidade ou até mesmo a hipótese de escassez, pois os recursos públicos são finitos.

Contudo, quando nos propomos a evidenciar as crises contemporâneas do serviço público, é improvável que as dificuldades elucidadas em relação às crises fiscais e a democracia sejam os principais vilões da ineficiência com a qual os brasileiros, sobretudo os menos abastados, convivem cotidianamente.

O último estudo realizado pela Confederação Nacional da Indústria refere que a corrupção captura 85 bilhões de reais dos brasileiros por ano, sendo o principal câncer da Administração Pública brasileira. Com o emprego desse recurso em políticas públicas o Estado poderia retirar dezesseis milhões de brasileiros da miséria ou custear a construção de um milhão e meio de casas, o que equivale também a dezessete milhões de sessões de quimioterapia⁵.

Uma operação da Controladoria-Geral da União realizada junto com a Polícia Federal, durante um período de treze anos, revelou que setenta por cento dos desvios de recursos públicos em esquemas de corrupção afetaram diretamente os serviços públicos de saúde e educação em cidades com Índice de Desenvolvimento Humano similar ao da Namíbia⁶.

⁵ <https://outlook.live.com/owa/?path=/attachmentlightbox>. Acesso em 03 de abril de 2017.

⁶ <https://outlook.live.com/owa/projection.aspx>. Acesso em 03 de abril de 2017.

“As crises, como vimos, são tão antigas e ubíquas quanto o próprio capitalismo. Elas surgiram com o capitalismo no começo do século XVII e, como as peças de Shakespeare, apresentadas pela primeira vez naquela época, nunca mudaram desde então”.

De fato, a Controladoria-Geral da União se fortalece na realização de um estudo sobre corrupção que adota amostras consideráveis, pois se desenvolve no curso de treze anos em dois mil e setecentos municípios. Infelizmente, junto a corrupção se apresentam também casos de má gestão que dão notícia da desídia dos gestores e coeficientes lamentáveis como a relação entre o Índice de Desempenho da Educação básica – IDEB, cuja média nacional é 5,2 contra 3,5 dos municípios, onde foram observadas as fraudes na gestão do serviço público⁷.

O ordenamento jurídico brasileiro está passando por um processo de transformação que salta os olhos pela quantidade de mudanças e também pela instituição de uma política anticorrupção baseada no alinhamento de diversas normas jurídicas, quais sejam: Lei 12.527/2011 – acesso à informação; Lei 12.846/2013 – improbidade empresarial, também chamada de Lei Anticorrupção; Lei 13.019 – parcerias voluntárias; Lei 13.303/2016 – regime jurídico das empresas estatais; e no mesmo sentido caminha o projeto de lei 559/2013 que indica novo regime de licitações e contratos públicos, propondo a revogação das Leis 8.666/1993, 10.520/2002 e 12.462/2011.

O apelo pela concretização de políticas públicas voltadas para coibir a corrupção decorre da reflexão de todos os setores da sociedade sobre a íntima relação entre corrupção e ineficiência do serviço público, mesmo considerando os estudos que reportam a corrupção em tantos outros planos da vida como a literatura, o teatro, o cinema, a religião, o ambiente corporativo das empresas privadas (AVRITZER; BIGNOTTO, GUIMARÃES; STARLING, 2008, 263-341).

A visibilidade dos desdobramentos políticos da corrupção acaba predominando, na verificação dos efeitos sociais e econômicos que remetem a pobreza, empreendimentos faraônicos de interesse público duvidoso e distúrbios de concorrência no capitalismo de mercado, realçando a pobreza como espelho desse fenômeno (FURTADO, 2015, p. 49-52).

Alejandro Nieto (2012, p. 218-221), depois de pesquisas científicas consolidadas num período de mais de vinte anos na Espanha, afirma que a corrupção é inerente à Administração Pública, por isso o Estado convive com esse mal, assim como o corpo humano convive com as bactérias, por isso seria impossível eliminar a corrupção no âmbito do Poder Público, mas há sempre um sistema institucionalizado de controle, que pode mostrar na sua debilidade, o quão entranhada está a corrupção na cultura da sociedade.

⁷ <http://agenciabrasil.ebc.com.br>. Acesso em 03 de abril de 2017.

Por isso talvez não seja possível supor que o serviço público vai suplantar suas crises, pois a corrupção é um risco permanente, um desafio atemporal, um elemento próprio da humanidade e de tudo que lhe diz respeito, inclusive, o serviço público.

Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos Serviços Públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARÃES, Juarez; STARLING, Heloisa Maria Murgel.(Orgs.). **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

BAPTISTA, Patrícia. **Transformações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BARROS, Laura Mendes Amando de. **Participação democrática e fomento nos conselhos deliberativos**. São Paulo: Saraiva, 2016.

BOURGES, Fernanda Schuhli. Aspectos da noção de serviço público no contexto brasileiro. In: COSTALDELLO, Angela Cassia (Coord.) **Serviços públicos: Direitos fundamentais, formas organizacionais e cidadania**. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2006.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei e Outras Proposições**. Acompanhamento do Projeto de Lei 6.953/2002. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=56375>>. Acesso em: 21 Jan. 2014, 09:39.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª ed. rev., ampl., e atual. São Paulo: Atlas, 2017.

CHENOT, B. L'Existentialisme et le droit. **Revue Française de Science Politique**, 1953.

CHEVALLIER, Jacques. *Le servisse public*. 4ª ed. Paris: PUF, 1997.

CONSEMS – SP. **Carta aberta dos tutores e supervisores do programa mais médicos para o Brasil**. *Jornal do Conselho de Secretários de Secretários municipais de Saúde do Estado de São Paulo*. Nº 170, junho/julho, 2016.

CORRÊA, Andry Matilla; CAVALCANTI, Bruno. **Estudios Latinoamericanos sobre concesiones y PPP**. Salamanca: Ratio Legis, 2013.

D'ALTE, Sofia Tomé. **A nova configuração do sector empresarial do Estado e a empresarialização dos serviços públicos**. Coimbra: Almedina, 2007.

DAL POZZO, Augusto Neves. **Aspectos fundamentais do serviço público no direito brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2012.

DINIZ, Eli. **Crises, Reforma do Estado e Governabilidade**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

DOMINGOS, Guilherme Moro. Os serviços públicos em face da supremacia e indisponibilidade dos direitos fundamentais. In: COSTALDELLO, Angela Cassia (Coord.) **Serviços públicos: Direitos fundamentais, formas organizacionais e cidadania**. 1ª ed. Curitiba: Juruá, 2006.

FREIRE, André Luiz. **O Regime de Direito Público na prestação de serviços públicos por pessoas privadas**. Coleção temas de direito administrativo 34. São Paulo: Malheiros editores, 2014.

FURTADO, Lucas Rocha. **As raízes da corrupção no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. Coleção questões da nossa época, v. 84. São Paulo: Cortez, 2001.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **O serviço público e a constituição brasileira de 1988.** Coleção temas de direito administrativo 6. São Paulo: Malheiros, 2003.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. **Concessão de Serviço Público.** 2ª ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2014.

JUSTEN FILHO. Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 12ª ed., ver., ampl., atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

JUSTEN, Monica Spezia. **A Noção de serviço público no direito europeu.** São Paulo: Dialética, 2003.

LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (Orgs.). **A Era FHC: um balanço.** São Paulo: Cultura, 2002.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Concessões.** Belo Horizonte: Fórum, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MODESTO. Paulo. Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 214: 55-68, out./dez., 1998.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral, parte especial.** 16 ed. ver., ampl., atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Novas mutações juspolíticas: em memória de Eduardo García de Enterría, jurista de dois mundos.** Belo Horizonte: Fórum, 2016.

NETTO, Luísa Cristina Pinto. **A contratualização da Função Pública.** Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

NIETO, Alejandro. **El desgobierno de lo público**. 2ª ed. Barcelona: Ariel, 2012.

NOURIEL, Roubini; MIHM, Stephen. **A economia das crises: um curso relâmpago sobre o futuro do sistema financeiro internacional**. Tradução de Carlos Araújo. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2010.

OFFE, Claus. **Contradictions of the Welfare State**. Cambridge, Massachusetts: The MIT, 1984.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão número 24. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/arquivos/ado-usuarios-de-servicos-publicos-versao-final-532338525.pdf>>.

PEREZ, Marcos Augusto. **A Administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PROCON PERNAMBUCO. **Ranking de Reclamações no PROCON na cidade do Recife**. Disponível em: <<http://www.procon.pe.gov.br/rankingReclamacoes.php>>.

PUENTE, Marcos Gómez. **La Inactividad de la Administración**. 3ª ed. Navarra: Aranzadi, 2002.

RIBAS, Paulo Henrique. O serviço público como meio de concretização de direitos fundamentais. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; BLANCHET, Luiz Alberto (Coord.); TRYBUS, Daiana; RIBAS, Paulo Henrique; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. (Orgs.). **Serviços Públicos: estudos dirigidos**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

ROSSI, Giampaolo. **Metodo Giuridico e Diritto Amministrativo: ala ricerca di concetti giuridici elementar**. Roma: mimeo, 2004.

SARMENTO, Cristina Montalvão. **Políticas públicas e culturas nacionais.** In **Cultura. Revista de História e Teoria das Ideias.** Lisboa. Centro História da Cultura, Universidade Nova de Lisboa, 2003.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

VILELA, Maria Diogenilda de Almeida. **Legislação que disciplina os conselhos de políticas públicas tanto na esfera federal quanto nas esferas estaduais e municipais.** Estudo – março de 2005. Disponível em:<
http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estn-otec/areas-da-conle/tema6/2005_740.pdf>.

Detalhes do(s) autor(a/es)

Theresa Nóbrega

Mestre e Doutora em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora de Direito Administrativo, vinculada ao Programa de Pós-Graduação da Universidade Católica de Pernambuco - UNICAP, Coordenadora de grupo de pesquisa vinculado ao CNPq - GEDA - Grupo de Estudos em Direito Administrativo.

CV: <http://lattes.cnpq.br/1375838787999532> .

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0845-1482> . Email: theresa.nobrega@unicap.br .