V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

GIOVANI DA SILVA CORRALO

MARÍA CRISTINA VAZQUEZ PEDROUZO

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direito administrativo e gestão pública [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinos/URI/ UFSM /Univali/UPF/FURG;

Coordenadores: Giovani da Silva Corralo, María Cristina Vazquez Pedrouzo – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-220-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Interncionais. 2. Direito administrativo 3. Gestão pública. I. Encontro Internacional do CONPEDI (5. : 2016 : Montevidéu, URU).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidad de la República
Montevideo – Uruguay
www.fder.edu.uy

V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA

Apresentação

Com grande satisfação participamos do V Encontro Internaciona do CONPEDI, realizado em Montevideu entre os días 8 e 10 de setembro de 2016.

Especialmente gratificante foi o congraçamento dos pesquisadores brasileiros e uruguaios das mais diversas instituições de ensino superior, assim como compartilhar da coordenação do Grupo de Trabalho "Direito Administrativo e Gestão Pública."

Os pesquisadores uruguaios foram os doutores Alejandro Borche e Sonia Sena, com o tema "Incidencia de las Leyes de Acceso y Protección de Datos Personales en la Gestión de la Administración Pública", e os doutores Miguel Larramendi y Miriam Mora, com o tema "La responsabilidad del Estado en la Constitución Uruguaya".

Na sequencia, os pesquisadores brasileiros apresentaram 13 trabalhos sobre as mais diversas temáticas do Direito Administrativo contemporáneo: no que tange ao controle da máquina adminstrativa Carla Luana Silva teceu reflexões sobre a ação popular e o controle da Administração Pública e Alanna Maria Lima da Silva sobre a atuação das cortes de contas e as omissões administrativas nas políticas ambientais diante da inexistencia dos planos de manejo; Giovani da Silva Corralo e Bruna Lacerca Cardoso trouxeram considerações sobre a pós-modernidade e as pactuações administrativas com o terceiro setor e com o empresariado; Luiz Felipe Cirino apresentou considerações sobre a responsabilidade dos juízes no direito brasileiro; sobre as concessões e permissões de serviços públicos Marcus Venício Cavassim e Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini discorreram sobre a regulação dos serviços de saneamento básico, enquanto que Fernando Gonçalves Rodrigues e Marinella Machado Araújo falaram sobre o serviço público e a exigência de ressignificação e Maria Tereza Fonseca Dias com Jairo Boechat Junior apresentaram seus estudos sobre o conflito de interesses públicos e a extinção de concessão minerária no caso concreto abrangido pelo arco metropolitano do Rio de Janeiro; acerca da governança e do planejamento falaram Marcos Pereira Anjo Coutinho e Edimur Ferreira de Faria; na temática das licitações e contratos administrativos Jean Alves apresentou sobre a compliance como meio de controle juntamente com modelos ergonométricos de identificação e Felipe Cesar Lapa Boselli com Thiago André Marques Vieira acerca do desenvolvimento sustentável e o principio da eficiência; Ana Helena Scalco Corazza e Jonas Faviero Trindade falaram sobre a complexidade dos

honorários de sucumbência dos advogados públicos; Diaulas Costa Ribeiro e Kelle Lobato Costa Ribeiro teceram reflexões sobre a reversão de aposentadorias de servidor público septuagenário; Luis Antônio Zanotta Calçada refletiu sobre os principios da Administração Pública na gestão pública; e, por fim, Eymmy Gabrielly Rodrigues da Silva e José Heder Benatti apresentaram sobre o usucapião e os bens da sociedade de economía mista com base na jurisprudencia do Superior Tribunal de Justiça.

As pesquisas apresentadas refletem parte do estado da arte das problemáticas concernentes ao Direito Administrativo no Uruguai e no Brasil, das quais foi possível visualizar problemas comuns e que se entrelaçam, o que deve remeter a uma atuação mais concertada dos pesquisadores da América Austral. Uma boa leitura a todos!

Profa. Dra. Cristina Vázquez - UDELAR

Prof. Dr. Giovani Corralo - UPF

O SERVIÇO PÚBLICO A PARTIR DA LEI DE CONCESSÃO NUM QUADRO DE EXIGÊNCIA DE RESSIGNIFICAÇÃO.

EL SERVICIO PÚBLICO DESDE LA LEY DE CONCESIÓN EN UN MARCO DE RESIGNIFICACIÓN.

Fernando Gonçalves Rodrigues [1]
Marinella Machado Araújo [2]

Resumo

O Estado brasileiro enveredou-se desde meados da década de 1990 pela via da transferência de serviços à iniciativa privada, marcado por emendas constitucionais e pela reformatação de institutos jurídicos, em especial da concessão de serviços públicos sob influxo de um processo global. Esse movimento é aqui analisado a partir das ideias de Sanin Restrepo expressas em "La constitución encriptada" e nas "Cinco tesis desde el pueblo oculto", considera criticamente elementos da obra "Direito administrativo para céticos" de Carlos Ari Sundfeld e, se orienta para desvelar tendências e lançar alguns pressupostos de ressignificação na perspectiva da descolonialização do direito administrativo.

Palavras-chave: Serviço público, Encriptação, Ressignificação

Abstract/Resumen/Résumé

El estado brasileño se implementa a partir de mediados de los años 1990 por medio de la transferencia de los servicios al sector privado, en particular la prestación de servicios públicos bajo la influencia de un proceso global. Este movimiento se analiza aquí de las ideas expresadas en Sanín Restrepo e Ari Sundfeld y se dirige a descubrir tendencias y poner en marcha alguna reformulación de hipótesis en vista de descolonialização del derecho administrativo.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Servicio público, Encriptación, Resignificación

[1] Doutorando em Direito Público do programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas, mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais. Advogado. Professor na PUC Minas.

[2] Doutora em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais. Advogada. Professora de Direito Administrativo, Urbanístico e Ambiental do PPGD da PUC Minas.

1. **Introdução: pressupostos para *ressignificação* do conceito jurídico de serviço público**

Ao significado de toda realidade antecede uma visão de mundo, uma cosmologia a partir do qual se observa e se formula ideias. Nos últimos cinquenta anos uma das maiores revoluções científicas ocorre com a revelação de que o universo não é eterno e estático, mas dinâmico e evolutivo. O cosmo não é uma coisa, mas um ente vivo, em processo de contínua expansão e transformação. Pelo fato de ser um organismo, não pode sobreviver em fragmentos, mas em sua integralidade. Isto quer dizer que não há um conjunto de leis eternas, que pretenda deter uma única visão das coisas, válidas para todos. Essa cosmologia assinala que abordagem cartesiana de considerar as partes desconectadas do todo não se sustenta.

A cosmologia que informa a doutrina jurídica administrativista tradicional caracteriza-se por ser mecaniscista, atomista e reducionista. É possível outra perspectiva cosmológica: do respeito à vida, da dignidade, da solidariedade, de sustentabilidade. Uma nova visada implica em nova atitude face ao fenômeno jurídico, operando mudanças de conceitos e de práticas. Pensar e agir em frequência distinta daquela imposta pela cosmologia dominante, considerar outros fatores, desvelar '*simulacros'* descortinar '*ocultamentos'* de realidades apregoadas adequadas, justas, verdadeiras. A isso denominamos aqui de *ressignificação* do direito administrativo.

A hora é, de novo, de crise. A crise desafia o desenvolvimento da sensibilidade para percepção de novas tendências e a inauguração de realidades novas. A crise nos convoca a trabalhar em duas frentes: uma *intrassistêmica*, buscando soluções imediatas dos problemas, sabendo-se que "normas e a cultura do direito administrativo são depósito onde se pode buscar argumentos para defender distintas posições" (SUNDFELD, 2012, p. 43) e outra *transistêmica*, fazendo uma crítica rigorosa aos fundamentos teóricos que arrimam uma doutrina jurídica de dominação. A realidade está carregada de infinitas virtualidades que pode realizar-se sob outras formas, algo mais dinâmico, criativo, libertador. Um processo de ressignificação que leve a mudança exige dos seus interlocutores '*leveza'* no trato do assunto para não ferir suscetibilidades e criar resistências. Como ensina Marinella: "*Uma mudança só é plausível quando estamos convencidos dela. O máximo que se pode fazer é inspirar as pessoas de que a mudança se faz necessária*" (informação verbal).[1] Por isso as opiniões

[1] Aula proferida por Marinella Machado Araújo, no âmbito do Programa de Pós-graduação em direito, na Sociedade Mineira de Direito/PucMinas, disciplina Tendências do Direito Administrativos, em 18/09/2015.

precisam ser expressas com a leveza necessária para não agredir, mas conseguir inspirar. Possibilitar a reflexão crítica e a realização de outro modo de conceber e realizar.

O outro eixo fundamental da ressignificação é a '*descolonialidade'*, inicia-se como rompimento com os processos de dominação econômica, política, cultural, jurídica e ideológica surgidos desde 1492, quando o capitalismo desconstrói e reconstrói uma paisagem geográfica na América que facilita a acumulação do capital numa dada fase de sua história, apenas para ser desconstruído e reconfigurado a fim de abrir caminho para uma maior acumulação em estágios ulteriores e sucessivos. Ricardo Sanín Restrepo (2012) difere colonialismo e colonialidade nos seguintes termos:

> *Entendemos por colonialismo una intervención directa de dominio del territorio de la administración y el gobierno, es decir una presencia directa de las fuerzas invasoras, como el caso de la Corona española sobre sus colonias en América, entendemos por colonialidad su transformación a diferentes tipos de dominio económico, ideológico y de penetración de fórmulas jurídicas que determinan el tejido de los entes coloniales, sin necesidad de una ocupación permanente del territorio y cumplida a través de imposiciones que van desde subordinación en organismos multilaterales, asesinatos selectivos, bases militares, hasta la imposición sutil y efectiva de escuelas de pensamiento, especialmente en el derecho, tal es el caso de la dominación de Estados Unidos, desde la Doctrina Monroe sobre América Latina. (2012, p.26)*

Importa notar que enquanto o modelo *colonialista* impunha a submissão a um projeto de expansão que subjulga a cultura local à da metrópole, pelo uso da força e pela imposição política, já o modelo da *colonialidade* busca perpetuar a manutenção da submissão dos países por meios mais refinados, sutis e subliminares para manter a lógica dependência. A *colonialidade* se vale de meios de dominação simbólicos, sofisticados o bastante para não parecer ostensivos e ofensivos. São mecanismos que passam despercebidos e são tratados como "fatos" ou "atos" cotidianos.

A aposta da *descolonialidade* é justamente pôr às claras esses padrões de normalidade e de naturalização que são construídos por meio do discurso hegemônico.

Partindo dessas premissas, pretende-se aqui apresentar o exercício de uma nova visada a cerca do tema dos 'serviços públicos' contidos Lei 8.987, de 13 de fevereiro de 1985, dentre outras leis de Concessão e na lei 12. 587, de 03 de janeiro 2012, tendo em conta abordagens das obras de Ricardo Sanín Restrepo (2013) e Carlos Ari Sundfeld (2012), para inseri-lo em

dimensão que possibilite aplicar formas de prestação de serviço não tradicionais, especialmente na área do transporte coletivo de passageiros.

Nosso foco, pois, está na reavaliação da perspectiva analítica acerca da interação estado-mercado-sociedade. Enfatizamos a necessidade de se discutir os temas da regulação (Estado), intervenção (mercado) e da participação (sociedade). Observa-se que a abordagem ocorre considerando a incidência de interesses globalizados, relativizando o poder legiferante dos Estados Nacionais cujas leis, quase sempre, se vinculam a protocolos de organismos internacionais e/ou agências econômicas. As leis exprimem interesses da globalização econômica, embora se apresentem sob o discurso da originalidade e na perspectiva de atender demanda sociais locais.

2. Serviço público: expressão de *colonialidade* jurídica

O serviço público é caracterizado por ser exercido pela Administração Pública e outras entidades dela derivada que seriam "titulares de atividades próprias, que os particulares não teriam liberdade de exercer, e disporia de privilégios e poderes necessários para sua plena execução" (SUNDFELD, 2012, p. 22).

Essa concepção é difundida seguindo uma 'tradição antiga' que a par de questionamentos sobre sua 'pertinência e atualidade', curiosamente subsiste "não talvez por seu valor intrínseco, mas porque são muito tradicionais e seus termos estão incorporados, como lugar-comum, à linguagem jurídica e não jurídica". (2012 p. 22).

2.1. Serviço público à francesa: tratado de Roma e *porosidade* da soberania estatal

A noção de serviço público surge do trabalho do Conselho de Estado Francês ao julgar conflitos envolvendo a Administração Pública (caso Blanco, 1873). O Conselho de jurisdição administrativa foi quem primeiro se referiu ao termo, entendo que o direito civil não era apropriado para resolver conflitos envolvendo a Administração Pública, produzindo um direito construído jurisprudencialmente para atender a um sujeito especial.

O trabalho doutrinário veio em seguida, para dar os contornos jurídicos à expressão. Em fins do século XIX e inicio do século XX Léon Duguit e Jêze inauguram a Escola do Serviço Público, também chamada Escola de Bordeaux, a qual se encarregou de formular a noção de serviço público como protagonista do nascimento do Direito administrativo. Para a Escola de Bordeaux, a ideia de serviço público caracteriza o Estado, constituindo também elemento central do Direito Administrativo e da competência da jurisdição administrativa francesa.

Para Léon Duguit "O Estado não é um poder que manda, uma soberania, é uma corporação de serviços públicos organizados e controlados pelos governantes e o serviço público, por sua vez, é toda atividade cuja realização deve ser regulada, assegurada ou controlada pelos governantes, porque é indispensável para a realização ou o desenvolvimento da interdependência social e que é de tal natureza que não pode ser assegurada completamente senão mediante a intervenção da força governante." (Duguit, apud MEDAUAR, 1992, p. 197). Duguit quis substituir as bases tradicionais do Direito público que girava em torno do conceito de soberania, para em seu lugar colocar o conceito de serviço público, com a consequência de que toda atuação administrativa passava a ser considerada serviço público. As primeiras ideias de um Estado intervencionista, Estado de serviço, é traçada por ele ao afirmar que "O Estado não é uma *puissance* que comanda, uma soberania; ele é uma cooperação de serviços públicos, organizados e controlados pelos governantes". (1927). A ideia de serviço público está na noção de uma obrigação que se impõe aos governantes. O serviço público é o fundamento e o limite do poder governamental.

Para Jêze "dizer que em determinada hipótese existe serviço público equivale a afirmar que os agentes públicos, para dar satisfação regular e cotidiana a certa categoria de necessidades de interesse geral, podem aplicar procedimentos de direito público, isto é, um regime jurídico especial e que as leis e regulamentos podem modificar a qualquer momento a organização do serviço público, sem nenhum obstáculo jurídico insuperável" (JÊZE, apud MEDAUAR, 1992, p. 198). Destacam-se da concepção apresentada ideias nucleares das quais a doutrina não desgarrou desde então: procedimentos de direito público, equivalente ao nosso 'regime jurídico especial'; satisfação regular e contínua de necessidades de interesse geral e modificação da organização do serviço público.

Maurice Hauriou contrapõe à teoria do serviço público, tal como exposta por Duguit, arrimado na ideia de *Puissance publique*, concepção que exerceu papel decisivo na formação do direito administrativo em meados do século XIX. O termo aproxima-se a ideia de *potestas*, prerrogativas e privilégios que caracterizam o direito público. Hauriou diz que Duguit não considera o 'poder político' que caracteriza o Estado, em suas palavras "o serviço público é a obra a realizar; a *puissance* é o meio", como expresso no prefácio da sua obra Précis de droit administratif et de droit public, de 1927, intitulado "La puissance publique et le service publique".

O embate entre as duas posições persistiu até a segunda década do sec. XX, com a predominância da Escola do serviço público na jurisprudência administrativa francesa, dissipando os velhos fantasmas da soberania ilimitada e da prevalência absoluta da *puissance*

publique. O emprego da noção de serviço público colocou claramente a ideia de que a Administração é feita para os administrados e não para os governantes. A partir de então a prevalência da doutrina do serviço público começa a perder status e na década de 1940 a jurisprudência francesa coloca em cheque os elementos constitutivos da escola do serviço público, como a equação *órgão-atividade*; elemento subjetivo segundo o qual o serviço público é realizado por órgão do Estado e a equação *atividade - regime jurídico*; elemento material ou funcional, segundo o qual serviço público é atividade de interesse geral realizada por regras do direito administrativo. O problema do regime jurídico foi posto a prova com a inovação do Tribunal de Conflitos francês, em 1921- caso Société Commerciale de l'Ouest Africain , ao considerar entre os serviços públicos aqueles de natureza industrial e comercial, ocasionou a crise da noção de serviço público propugnada pela Escola de Bordeaux. Se antes se entendia que o serviço público era aquele prestado pelo Estado com a finalidade de satisfazer necessidades coletivas sob regime jurídico de Direito público derrogatório e exorbitante do Direito comum, estes critérios passaram a não coincidir nos diversos tipos de serviços públicos que surgiram: o desenvolvimento de serviços industriais e comerciais, direta ou indiretamente, pelo Estado, deixaria este tipo de atividade inexplicado por aquela teoria de serviços públicos.

A partir da década de 50, passou-se a falar de crise da noção de serviço público, ante a desagregação da noção de serviço público na teoria francesa. Para Rivero (1973), a crise é antes de tudo crise de fronteira; a separação entre atividades públicas e privadas, que estava na base da teoria originária do serviço público e já não servia com critérios de competência jurisdicional, apresentando-se sob regimes normativos complexos, difíceis de enquadrar na divisão absoluta entre direito privado e direito público. (MEDAUAR, 1992)

Entretanto, esta noção de serviço público francês, ainda que com imprecisões de definição, não se constituiu em problema até os anos oitenta do século passado, sob os impulsos da evolução tecnológica e econômica, agora no ambiente da integração europeia.

Os franceses começaram a defender a inscrição de sua noção de serviço público na Constituição da União Europeia, não sem encontrar-se com fortes oposições por parte dos demais países membros. Começou-se a debater, na França, sobre os limites da noção de serviços públicos de interesse geral, até chegar a considerar uma posição de conciliação da concepção comunitária de *serviço de interesse geral* como na concepção francesa, forjando para esta umas fronteiras mais explícitas, restringindo seu campo de atividade e aceitando uma maior competitividade dos serviços públicos.

O Tratado de Roma, ato constitutivo da Comunidade Econômica Européia – CEE abordou o assunto partindo-se de premissas distintas. Enquanto o Tratado de Roma partia da liberdade de circulação de pessoas, bens, capitais e serviços no mercado interior, considerando a concorrência como um meio para chegar ao objetivo de prosperidade que no Direito francês encontrava-se garantido pelo poder público, subordinando a liberdade de comércio e de indústria às exigências do serviço público.

Observando o ambiente econômico e financeiro mundial os franceses reconhecem, que seria vão, e até contrário aos seus interesses, manter-se numa postura protecionista, especialmente quanto aos serviços industriais e comerciais, que são *organizados em rede* – serviços nacionais ou locais de transporte, energia, comunicação, água ou saneamento – exprimem valores essenciais e conectam seus usuários à vida social e econômica, enquanto que aqueles que não têm acesso a eles podem sentir-se excluídos. E passaram a acomodar seus conceitos para possibilitar que os operadores de serviço públicos franceses pudessem aproveitar as oportunidades que se abriam no mercado europeu e mundial liberalizado.

As diferentes, por vezes divergentes tradições jurídicas (civil law e common law) dos Estados apresentavam solução diversas para os serviços demandados pela coletividade, seja por meio da declaração formal como serviço público de titularidade estatal e gestão direta ou indireta por concessionários, seja pela via da regulação de atividades desenvolvidas por particulares.

Assim a formulação de um conceito atual tem levado a outras adjetivações capazes de melhor expressar a nova conformação substitutiva da ideia de serviço público, como: serviço de interesse geral, serviço universal e *serviço de interesse econômico geral (SIEG)*. Essa última expressão foi utilizada no Tratado de Roma e mantida no tratado de Amsterdã de 1997, determinando-se como regra geral, sua submissão ao regime jurídico das atividades privadas, mas em determinadas circunstâncias, admitindo a adoção de regime jurídico diverso.

Os destinatários dos Serviços de Interesse Econômico Geral são meros *consumidores* das grandes empresas privadas que monopolizam os serviços amparadas pelo Estado, com razoáveis margens de lucratividade e sem quaisquer riscos, enquanto que o tradicional serviço público prestado pelo Estado era destinado ao cidadão, com objetivo de universalidade em condições que não excluíssem aqueles em situação de debilidade econômica e que o serviço chegasse às regiões onde sua prestação não fosse economicamente viáveis.

A Diretiva de 25 de julho de 1980, editada pela Comissão Europeia, com a competência que lhe conferia o n.3, do art. 90, do Tratado de Roma criou as condições para a liberalização

dos serviços públicos. Os SIEG se estão sujeitos às regras da concorrência sendo vedado ao estado a criação de serviços que não respeitasse as regras da livre iniciativa.

O art. 106, da TSFUE não deixa margem à dúvida: " as empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse econômico Geral (...) ficam submetidas ao dispostos nos Tradados, designadamente às regras da concorrência". E acrescenta que "na medida em que a aplicação destas regras não constitua obstáculo ao cumprimento de direito ou de fato, da missão particular que lhe foi confiada".

O *Ato Único Europeu* editado em 1986 se encarrega da aceleração para concretizar um mercado interno único proclamando o princípio da livre concorrência como primazia para todas as atividades. Observamos que, no Brasil, o processo privatização vai ocorrer simultaneamente, acompanhando a linha ideológica formulada e implementada na Comunidade Europeia, como se verá abaixo.

Vê-se aqui que o Estado encarna uma nova *persona*: o Estado Empresário. Esse Estado tutela um interesse público em favor do mercado, onde a inclusão social passa exclusivamente pelo consumo de bens e serviços. A *eficiência* da ação estatal vai se pautar exclusivamente pelo acesso ao consumo, oriundo da concepção liberal de desenvolvimento em favor da criação de mercados de serviços para a iniciativa privada. À medida que o capital faz do Estado o *locus* de realização dos seus interesses no plano global, decai de importância a soberania do poder estatal.

Num mundo de economia globalizada a *territorialidade* perde importância. A base empresarial se torna móvel. A empresa se localiza e relocaliza em diferentes países em conformidade com o custo de produção em cada lugar - pode produzir insumos em um país e realizar a montagem em outro; os capitais financeiros se locomovem de um lugar para outro ao sabor das especulações financeiras, deixando os Estados à mercê de demandas que não interessam ao seu povo.

Nesse quadro a soberania vira porosidade, permeabilidade. A globalização cria um Estado único, por meio da uniformização da ação. A abertura de mercado não permite que o Estado mantenha titularidade de serviços.

2.2. No direito brasileiro, o que pode ser considerado serviço público.

O termo *serviço público* na doutrina brasileira é polissêmico sendo usado, por vezes, em sentido amplo para referir-se a toda atividade estatal, incluindo aí a atividade administrativa e judiciária. Por vezes, é entendido como aqueles serviços prestados pelo Estado abrangendo, também as atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário. Desse modo, em sentido amplo

serviço público refere-se a toda atividade exercida pelo Estado por meio do Legislativo, do Executivo e do Judiciário. Fundamenta a utilização do termo em sentido amplo o art. 37, § 6º., da Constituição Federal ao tratar da responsabilidade por danos na prestação do serviço público não especificando qualquer serviço ou tipo de atividade.

O sentido restrito de *serviço público* é o mais usual na linguagem da doutrina administrativista. As raízes da adoção de um sentido restrito estão lançadas na Constituição brasileira especialmente no art. 175, e constitui importante instrumento de base constitucional para a formulação doutrinária, partindo da norma contida no *caput* do artigo, ao fixar que incumbe ao Poder Público a prestação de serviços públicos, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão.

Nessa como em outras matérias jurídicas, a doutrina dominante tem manifestado preferência por classificações binárias. A origem romanística do nosso direito determina, ainda hoje, a conceituação e a classificação de institutos jurídicos em partidas dicotômicas como Estado/sociedade; interesse público/interesse privado; serviço público/serviço de exploração econômica.

Realça-se nesta linha o conceito de Celso Antônio Bandeira de Mello ao indicar que serviço público significa, em essência, a prestação de "atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados" (1996, p. 405), destacando que esse elemento é de natureza material, que se complementa com outro de elemento formal, "isto é, a submissão a um regime de direito público, o regime jurídico-administrativo" (1996, p. 408), de importância decisiva para a caracterização de serviço público.

Marçal Justen Filho diz que serviço público "é uma atividade pública administrativa de satisfação concreta de necessidades individuais ou transindividuais, materiais ou imateriais, vinculadas diretamente a um direito fundamental, insuscetíveis de satisfação adequada mediante os mecanismos da livre iniciativa privada, destinada a pessoas indeterminadas, qualificada legislativamente e executada sob regime de direito público". (2009, p. 596). Destacam-se três aspectos: o *material*, consistente em uma atividade de satisfação de necessidades individuais e transindividuais de natureza essencial; o *subjetivo*, atuação desenvolvida pelo Estado e o *formal*, aplicação do regime jurídico público. Entende o autor, que serviço público é uma atividade insuscetível de ser prestada adequadamente por mecanismos da livre iniciativa, que portando só pode ser executada sob regime de direito público, contrapondo, pois público e privado.

Apuramos que a doutrina nacional preserva as duas ideias originárias do conceito no direito Frances: em primeiro lugar, a presença orgânica da Administração, mesmo quando o

serviço é prestado indiretamente por meio de delegatário privado, hipótese em que o Poder Concedente exerce controle permanente sobre o prestador de serviço público e determinando, de modo preponderante, a organização e a execução do serviço, porque a Administração é solidariamente responsável pela atividade e, em segundo lugar, a imposição do regime jurídico de direito público, a submissão da atividade total ou parcialmente ao regime jurídico administrativo. Mesmo que sujeita a regras do direito privado, se a atividade é qualificada como serviço público, tem notas de diferenciação; não há serviços públicos submetidos exclusivamente ao direito privado.

Na base dessas ideias está a oposição entre atividades econômicas privadas e serviços públicos, que segundo Sundfeld "vem se relativizando com o tempo, na medida em que vão se assemelhando, em muitos casos, as regulações incidentes sobre aquelas e sobre estes". (2012, p. 23).

Para saber quando e por que uma atividade é considerada serviço público, se coloca em questão a concepção política dominante, a concepção sobre o Estado e seu papel. É no plano da escolha política fixada na Constituição e desdobrada em leis que poderão eleger o objeto destacado para a qualidade de serviço público. Finalidades diversas levam a considerar certa atividade como serviço público, tais como, retirar da especulação privada setores de interesse; propiciar o benefício do serviço aos menos favorecidos; suprir carência da produção privada; fins fiscais ou desvantagem patrimonial; para favorecer o progresso técnico.

O direito administrativo não suporta a ideia de existência de serviço público com fundamento em elementos meramente doutrinários. O serviço público é aquele que a Constituição e a lei destacam como tal. Celso Antonio Bandeira de Mello entende que será serviço público aquele "instituído pelo Estado em favor de interesses que houver definido como próprios no sistema normativo". (1996, p. 408). Para Marçal Justen Filho o serviço público se "qualifica legislativamente", se houver cabimento de oferta de utilidades vinculada à satisfação de direitos fundamentais, senão existirá uma atividade econômica em sentido estrito ou 'serviço de interesse coletivo'. (2009, Pp. 596 e 603)

Assim, excluídas as matérias que é obrigatoriamente serviço público e, de outra parte aquilo que a Constituição estabelece que não possa ser serviço público, encontra-se uma área de possibilidade para o legislador elevar, por meio da lei, outras atividades à condição de serviço público.

3. Legalização da delegação dos serviços públicos: a *encriptação* do processo de privatização.

O tema do serviço público também se liga à questão da privatização, em destaque no bojo das reformas constitucionais ocorridas na década de 1990, assim a lei de concessões se insere no âmbito das ações desestatizantes empreendidas a partir daquela hora, na onda mundial do fluxo de abertura dos monopólios estatais ao setor privado, particularmente os ocorridos na Comunidade Comum Europeia. Na lei de concessões os chamados 'investidores privados' vão encontrar respostas aos seus pleitos, mormente quanto à almejada segurança jurídica. A forma jurídica mais acabada sobre a demanda da iniciativa privada ocorreu com a edição da lei geral sobre concessões de serviços públicos construindo um marco normativo coerente da nova política de abertura dos serviços públicos para execução da iniciativa privada, estabelecendo regras sobre a licitação e o contrato de concessão.

A edição da lei de concessões veio atender reivindicações do mercado internacional e nacional pela liberação de setores da economia monopolizados pelo Estado e considerado interessantes sob o ponto de vista da rentabilidade. Muito embora a 'máquina estatal' jamais tenha sido alheia aos interesses dos setores privados (2012, p.131), aconteceu nessa hora a formulação inconteste da pretensão dos interesses privados na execução de serviços públicos.

Até o advento da Lei 8.987, de 03 de fevereiro de 1995 a temática da concessão de serviços públicos era negligenciada pela legislação administrativa. Quando prestado por entidades estatais, os serviços eram disciplinados por decisões internas de lógica empresarial ou política e naqueles órgãos em que o instituto era utilizado, ficava restrita aos regulamentos administrativos e aos contratos de concessão. A partir de então, o mercado viu registrado em uma lei (em sentido estrito) a pretendida segurança jurídica, expressas em figuras jurídicas como o direito adquirido, o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos e o respeito ao não rompimento dos contratos de concessão.

O cerne das pretensões do mercado está em minimizar, o quanto puder, o risco de perdas na execução dos serviços, compartilhando a responsabilidade da prestação com o Poder Público, com a certeza da recomposição do equilíbrio econômico-financeiro por parte do Concedente (art. 9º.da Lei 8.987/1995). Essa pretensão se materializou de forma absoluta na lei 11.079/2004, que instituiu a Parceria Público-Privada na qual o risco da atividade é suportado integralmente pela Administração Pública. Em ambas as modalidades, tanto na *concessão patrocinada* quanto na *concessão administrativa* a responsabilidade econômica é exclusiva do Estado, o lucro do concessionário é assegurado de toda forma.

O marco normativo das concessões *"foi uma das razões que gerou o movimento de legalização (e não de deslegalização) dos serviços públicos"*, inaugurando "um processo de maior cobertura legislativa sobre certos serviços, ou mesmo atividades econômicas",

ensejando que o Poder Legislativo exercesse certo protagonismo sobre a forma de organização e de prestação dos serviços. O Legislativo editou normas ocasionais e pontuais sobre diversos assuntos relativos à prestação de serviços públicos, gerando, de outra parte ações direta de inconstitucionalidade, por invasão de "competência regulatória do Executivo". (SUNDFELD, 2012, p. 152).

Observa-se nesse fenômeno que o processo de produção legislativa, envolvendo os poderes da federação em movimentos de idas e vindas (devido processo legal), expressam um trâmite que leva a perda de objetividade e gera impessoalidade particularmente para afastar o stress da mudança, permitindo a sua recepção pelo sistema de forma resiliente ou, em outros termos, para usar a expressão de Sanín Restrepo (2012, p. 97-120), ocorre uma *encriptação* do processo como num jogo de poder dentro da própria estrutura, onde se manifesta oposição, mas permite a mudança: há resistência e há mudança.

Antecede a essas alterações legislativas a precarização proposital dos serviços públicos para que eles não funcionem, e assim, tem-se a justificativa para o seu translado para o mercado sob o signo da eficiência do setor privado. O sistema apresenta uma falsa ideia de que por esse modo o serviço será prestado de modo *adequado*, que *"satisfaça as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas"* conforme consta do texto normativo do estatuto das concessões. (art. 6º., da Lei 8.987/1995).

Na prática todo o discurso normativo se desfaz na 'poeira da estrada'. Enquanto se enfatiza textualmente um aspecto positivo, de modo tão universal, que ele não se realiza no plano real e na individualidade do caso concreto, como bem revela a "Primeira tese" de Restrepo, seu artigo "Cinco tesis desde el pueblo oculto":

> *"(...) Estado y derecho solo puedem funcionar bajo la condición de reducir al pueblo a la impotência absoluta y ocultarlo, ló que hace del pueblo um lugar paradójico, pues está excluído de la modernidad pero a la vez es la condición esencial de sua existência."(2012)*

O povo está excluído da modernidade, mas é condição essencial de sua existência. O usuário do serviço público é, a um só tempo, excluído e condição essencial da concretização do processo do modo de organização e gestão desses serviços.

Desse modo, cria-se, de outra parte, novo monopólio do mesmo serviço, agora, nas mãos do mercado, garantido pelo Estado contra a investida de qualquer outro pretendente, enquanto que a remuneração desses serviços será usada também no financiamento das campanhas para eleição de representantes e de seus próprios interesses no âmbito da máquina estatal. Bastará o

incremento de apenas um centavo na tarifa paga pelo usuário e isso representará milhões destinados à satisfação de interesses espúrios.

Ao sair dessas atividades, entregando-as ao particular, o Estado cria demandas para que o mercado funcione, enquanto que olha com desprezo para o cidadão a indicar que o sistema não funciona para ele.

4. Política tarifária: a '*ocultação*' do usuário do serviço.

O usuário é chamado a participar desde o planejamento, passando pela fiscalização e a avaliação da política local de mobilidade urbana, conforme registra o inciso II, do art. 14 e o art. 15, da Lei n. 12.287/2012 estabelecem a forma da participação, que será assegurada por meios de: (a) órgãos colegiados, composto por representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços; (b) ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana; (c) audiências; (d) consultas públicas; (e) procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e (f) prestação de contas públicas.

A lei explicita um paradoxo. Tudo parece concorrer para o envolvimento do usuário na formulação da política de prestação do serviço, porém entre a previsão legal e as práticas administrativas há um divórcio absoluto. Efetivamente o usuário é um apêndice dos serviços públicos. Nas palavras de Sanin Restrepo (2012), reiteramos: o povo é, a um só tempo, excluído dos processos decisórios e condição essencial de existência do pensamento jurídico, legitimador de sua produção e de sua aplicação.

O usuário figura no texto legal como sujeito ativo do planejamento, para na prática ser dele excluído, vez que o planejamento constitui uma farsa do ponto de vista da melhoria do serviço. O planejamento quando feito, como no caso dos serviços de transporte coletivo urbano, refere-se à adequação do sistema viário de modo a privilegiar o modal convencional por ônibus de interesse das montadoras; a implantação de obras de interesse das empreiteiras, constituídas exclusivamente para realizar obras para o Poder Público e dos operadores do serviço, que aumentam suas margens de lucro por meio de reajustes abusivos das passagens.

As manifestações periódicas que protestam contra aumento de tarifas expressam a reação de um povo '*ocultado*' das decisões expedidas pela Administração Pública, que promovem aumento sem nenhuma transparência na sistemática de cálculo que leva aos reajustes sempre acima dos índices inflacionários.

Quando são utilizados os instrumentos de participação, como os conselhos, a esses não são conferidas competências deliberativas. O povo precisa estar ali para arrimar publicamente

a atuação do Poder Público: estar ali para falar, embora não sendo ouvido; estar ali para reivindicar, sem ser atendido em seus pleitos, mas para dar sensação de diálogo, de ter tido oportunidade; de estar ali para parecer que tem acesso, sem efetivamente ter, porque não lhe é dado informações e, muito menos, o conhecimento necessário para intervir no assunto; estar ali para que tudo seja feito em 'seu nome' sem que ele esteja integrado no processo decisório.

Durante os debates da pauta nesses conselhos, entra em cena a tecnocracia, o uso de uma linguagem específica, para reduzir a zero a capacidade de intervenção dos segmentos representantes dos usuários do serviço. Isso também é parte do processo de encriptação que supõe, *"um emaranhamento progressivo da linguagem de interpretação e da lei que o arrebata o sentido e os saberes comuns até convertê-los em capital exclusivo de técnicos."* (2012)

O participante é colocado como aquele que é incluído, mas ocorre aí a dissociação entre política e vida. O direito se encarrega de operar esta magia, o caráter simbólico, do simulacro, de um violento 'faz de conta'. Pensamos que não há violência nesse processo, porque ele não ocorre no plano físico, mas opera de modo invisível a "brutalidade da exclusão social", o afastamento do povo de todos os processos decisórios. (RESTREPO, 2012, p. 26/32)

Essas artimanhas impedem a síntese dialética entre o constituinte e o constituído, mantendo-se o poder fluido. Por isso o sistema jurídico mantém uma sinalização da possibilidade de exercício de cidadania para conter o povo, mantê-lo ocultado. Por isso a democracia participativa não funciona, conforme teorizou Habermas, porque não mexe no núcleo duro do sistema. A *'ação comunicativa'* não é garantia para que as injustiças sejam superadas. Convocar para conversar não significa que haverá diálogo ou dizer que o participante será ouvido nem tampouco inserido no sistema, como seria necessário.

O processo de *encriptação* atua por vezes permitindo mudanças do ponto de vista quantitativo, exatamente para não permitir mudança de natureza qualitativa. Mudam-se os atores, mas não muda o sistema. Há um conjunto de interesse que permanece reconhecido: o sistema muda, para não permitir a mudança.

Compreender a lógica do sistema é o primeiro passo para romper com o ciclo de negação democrática e o lugar onde se inicia a libertação. (Restrepo, 2012). As insurgências são tidas como atentado, traição daquela posição que está institucionalizada. Quando realizada de modo inteligente, extraindo do próprio sistema suas contradições, sobretudo quando exercida de forma coletiva, pode representar o início da mudança.

A esperança pode vir da democracia comunitária, que é específica dos povos originários andinos. Ela nasce da estruturação comunitária das culturas originárias, do norte até o sul de

Abya Yala, nome indígena para a América Latina. Ela busca realizar o *bem viver*, que não é o nosso viver melhor, que implica que muitos vivam pior. O *bem-viver* é a busca permanente do equilíbrio entre produção e o consumo na perspectiva de uma economia do suficiente e do decente, e não da acumulação. O bem-viver implica superação do antropocentrismo: não é só uma harmonia entre os humanos, mas com as energias da terra, do sol das montanhas, das águas, das florestas... . Trata-se de uma democracia sociocósmica, na qual todos os elementos são considerados portadores de vida, e por isso incluído na comunidade, tendo seus direitos respeitados. (2015, p. 154)

Para não perder a esperança é preciso não universalizar o que está errado, é preciso participar para fazer diferente, na medida da participação, alguma diferença está sendo feita. O caso concreto de uma determinada atuação representa um grão de areia na mudança, que deve ser considerado no âmbito de seu próprio limite e, também aqui, não é cabível a generalização como se um caso fosse a realidade inteira.

5. Elementos de ressignificação conceitual dos serviços públicos: monopólio, titularidade e exclusividade.

Os serviços públicos não podem ser tratados como se fossem todos de igual natureza e todos iguais na forma de prestação. Nem tudo que se encontra agrupado sob determinadas similaridades pode atrair a qualificadora de serviço público, porque guarda especificidades não adequadas a mesma ideia. Cada um deles comportam peculiaridades que exigem tratamento jurídico diferenciado, o que a atual legislação aborda de modo universal, desconsiderando elementos próprios de cada qual, tanto no que se refere à sua natureza e principalmente quanto ao seu modo de execução, cuja diferenciação dará mais qualidade em termos de beneficio para o destinatário do serviço, pretensão primeira da nossa Constituição ao destacar a dignidade da pessoa humana como atributo fundamental.

a) *Monopólio*

A qualificação de uma atividade como serviço público veda a sua exploração pela iniciativa privada. A relação de serviços públicos reflete posições políticas para atuação estatal. A reserva de serviços qualificados de público deve ser atribuída à sociedade, como legitima interessada nos resultados que advirão da prestação desses serviços, atribuindo-se ao Estado a obrigação de organização e prestação.

Há de outro lado, serviços públicos que não são monopolizados, hipótese em que a atividade é concomitantemente exercida pelo Estado e pelos particulares, alguns autores classificam esses serviços de impróprios ou não-exclusivos do Estado. Neste grupo se incluem

serviços como saúde e ensino, em que dada a sua relevância a atuação do particular é *'autorizada'* pela Administração Pública mediante regulação especial.

b) *Titularidade*

A Constituição qualifica várias atividades como serviço público, o que traz impedimento de que tais serviços sejam entregues a livre iniciativa, por força do que estabelece o art. 175. Ao caracterizar determinados serviços atribuindo-lhes o qualificativo de público, como ocorre com transporte, energia elétrica e outros mencionados nos arts. 21, XI e XII, 25, § 2º. e 30, V da Constituição Federal, implica que a partir daí o Estado assume sua titularidade.

A titularidade do serviço público pertence ao Estado, ou seja, União, Estados federados, Distrito Federal e Municípios, conforme o caso. Porém, o fato de essas atividades estarem reservadas legalmente ao Estado não significa que ele seja obrigado a prestá-las diretamente. Admite-se que sua prestação possa, conforme julgue conveniente, ser delegada a particular mediante regime jurídico administrativo específico. O Estado tem a opção de conferir a execução a empresas particulares ou entidades da administração indireta.

Por se tratar de atividade titularizada pelo Poder Público, o Estado é, portanto, corresponsável pela sua execução, atuando em caráter positivo ou prestacional (propicia algo necessário à coletividade), de modo a exercer obrigatoriamente o controle permanente das atividades inclusive quando executada por particulares. A titularidade do serviço implica na competência em fazer a gestão do serviço, por órgão ou entidade competente para o gerenciamento, estabelecendo por atos normativos e contratuais a forma de sua execução, em termos de qualidade, regularidade, mutabilidade, transparência, padrões remuneratórios, participação do usuário, etc.

c) *Exclusividade na prestação*

O art. 16 da Lei n. 8.987/1995 não admite a delegação de serviço em caráter de exclusividade, salvo em condições excepcionais, quando as condições materiais, técnicas ou econômicas, impossibilitar o desempenho do serviço em regime de competição.

O monopólio do serviço titularizado pelo Estado não pode conduzir a um monopólio da prestação do serviço nas mãos de único operador privado, operando em situação privilegiada, cujas otimizações gerenciais, que impliquem em redução do custo operacional, jamais cheguem a beneficiar o usuário.

A não exclusividade deve implicar na faculdade da operação do serviço ocorrer em ambiente de concorrência saudável. Suportamos, no caso do transporte coletivo de passageiros na região de Belo Horizonte, uma pluralidade de operadores, porém todos executam os serviços em territórios segregados (exclusivos) e condições de uniformidade de

qualidade e preço, um simulacro de não exclusividade. No caso a exclusividade não estimula, nem possibilita melhoria na gestão. Nesse quadro o operador não se preocupa em ofertar melhor qualidade ou menor tarifa para atrair usuário.

A adoção de um modelo não exclusivista da operação do transporte público implica na mudança na gestão com o estabelecimento de condições mínimas de qualidade do serviço, valores máximos de tarifa e a instituição de linhas não exclusivas, o que induzirá o operador privado não só inovar na gestão, bem como transferir esses resultados para o usuário.

6. Conclusão

Efetivamente, o Brasil foi e continua sendo uma peça do grande jogo econômico e político mundial. Mesmo politicamente libertados, continuamos sendo recolonializados, pois os fluxos oriundos dos países do capitalismo central antes colonizadores, nos querem manter ao que sempre nos condenaram: a ser uma grande empresa neocolonial que exporta *commodities*, grãos, carnes, minérios.

A ideia imperante de redução do papel do Estado, especialmente para afastá-lo da prestação de serviços sociais providos com recursos públicos e diminuir exigência tributária, resulta no denominado Estado preconizado pelas forças do capital globalizado.

Nesse contexto, verifica-se forte movimento do mercado, exigindo liberação de serviços, antes a cargo do Estado, para atuação da iniciativa privada. De outra parte, o crescente aumento da demanda e maior exigência de serviços públicos de qualidade pressionam o Poder Público a reorganizar os modelos de atendimento às novas realidades. O Estado acaba por ceder aos reclamos do mercado, em contraposição às demandas de uma sociedade cada vez mais empobrecida, tudo na maior sutileza para não transparecer a violência que se exerce contra a sociedade, quando a atenção se volta para a priorização de pleitos do mercado.

Ressurgiu, neste quadro, a concessão, instituto clássico do direito administrativo, com a edição das Leis ns. 8.987/95, 9.074/95, 11.079/04 que regulam a delegação da execução de serviços públicos à empresa privada. Vê-se, pois, uma alteração na tendência anterior, voltada para a outorga dos serviços públicos a entidades estatais, pois a ideia que permeia a Administração Pública, atualmente, é a de *"parceria"* com o particular, sobretudo no que se refere à transferência de serviços sem a presença de elementos que ofereçam riscos à operação privada, como se verificou, de modo ainda mais enfático, com a criação das figuras da concessão patrocinada e da concessão administrativa, englobadas sob o título de parcerias público-privadas na Lei n. 11.079/2004, cujo escopo básico é entregar ao particular atribuição antes exclusivamente exercida pela Administração Pública.

A superação da colonialidade deve se voltar para o mais fecundo e original do nosso modo de ser e dos nossos atributos culturais. Por meio de nossa cultura caracterizadora do povo brasileiro descortinam-se as possibilidades históricas da mudança. É como se a cultura, impulsionada por um poderoso fluxo criativo, tivesse se constituído o suficiente para escapar dos constrangimentos estruturais da dependência, da subordinação e dos limites acanhados da estrutura socioeconômica e política.

O sentido do serviço público não é servir à acumulação de capital, mas possibilitar o bem-viver; ser um serviço para a satisfação das nossas necessidades materiais e criar as condições para a realização dos bens não materiais, como o lazer e a cultura que não se encontram no mercado, mas derivam das corretas relações para com os outros e para com a natureza como a convivência pacífica, o sentido de solidariedade, e de cuidado para uma vida boa.

Alcançar este novo patamar exige assumir atitudes jurídicas criativas e corajosas no plano prático e doutrinário em direção a ressignificação do direito administrativo.

Referências:

BOFF, Leonardo. **Terra na palma da mão**. Petrópolis: Vozes, 2015.

HINCAPÍE, Gabriel Méndez y RESTREPO, Ricardo Sanín. **La Constitución Encriptada: nuevas formas de emancipación del poder global.** Revista de Derecho Humanos y Estudios Sociales. Ano IV, n. 8, Julio-Diciembre 2012, p. 97-120

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 4º. Ed, Saraiva: São Paulo, 2009.

HAURIOU Maurice. **Précis de droit administratif et de droit public**. Paris,1927.

LIMA, Luiz Gonzaga de Souza. **A refundação do Brasil: rumo à uma sociedade biocentrada**. São Carlos: Rima, 2012.

MEDAUAR, Odete. **A teoria do serviço público**. Revista de Direito. Administrativo, FGV, Rio de Janeiro, Pp.189:100-13, jul./set. 1992.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. ed. 12, São Paulo: Malheiros, 1999.

RESTREPO, Ricardo Sanín. **Cinco tesis desde el pueblo oculto**. Oxímora Revista Internacional de Ética y Política, n. 1, Barcelona, 2012. Disponível em http://revistes.ub.edu/index.php/oximora/article/view/5245. Acesso em 22 de janeiro de 2016.

RIVERO, Jean. **Droit administratif**. Paris: Dalloz, 1973.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito administrativo para céticos**. São Paulo: Malheiros, 2012.