XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

FERNANDO GUSTAVO KNOERR

LUCIANI COIMBRA DE CARVALHO

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: Fernando Gustavo Knoerr

Luciani Coimbra de Carvalho – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-770-0
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

MAIS UMA VEZ O CONPEDI SE AFIRMA COMO UM CONCLAVE DESTACADO PELA PESQUISA DE PONTA DA SOCIEDADE CIENTÍFICA DO DIREITO.

O GRUPO DE TRABALHO INTITULADO DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA, COORDENADO PELOS PROFESSORES DOUTORES FERNANDO GUSTAVO KNOERR (UNICURITIBA) E LUCIANI COIMBRA DE CARVALHO (UFMS) TROUXE A LUME OS MAIS RECENTES MEANDROS IMPRESSOS À DISCIPLINA ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO, CENTRALIZANDO OS TEMAS DE MAIOR INDAGAÇÃO NA INFLUÊNCIA CRESCENTE DA CONSENSUALIDADE NA SOLUÇÃO DE LIDES ADMINISTRATIVAS, PRINCIPALMENTE NA SEARA DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, E TAMBÉM NA CONSEQUENCIALIDADE INSTIGADA PELAS REGRAS, AINDA EM AMADURECIMENTO, ACRESCENTADAS À LINDB.

“A (IM)POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA NOS INQUÉRITOS CIVIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DIANTE DA RESOLUÇÃO Nº 179 DO CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO”, TEMA DO ARTIGO ESCRITO POR ANA LUIZA BRANDÃO DE AGUIAR VILAÇA E RODRIGO ANTONIO RIBEIRO STORINO, VERTICALIZOU A ABORDAGEM CRÍTICA DA PROIBIÇÃO DO ACORDO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A INCONGRUÊNCIA DESSA DISPOSIÇÃO COM A POSSIBILIDADE DE SOLUÇÃO CONSENSUAL ATÉ MESMO EM AÇÕES PENAIS (TRANSAÇÃO PENAL), DESTACANDO A INOVAÇÃO TRAZIDA PELA RESOLUÇÃO Nº. 179 DO CNMP QUE, EMBORA AINDA ENCONTRE OBSTÁCULOS EM SUA APLICABILIDADE – DADO O CARÁTER ABERTO DE SUAS DISPOSIÇÕES – REPRESENTA IMPORTANTE AVANÇO NA REGULAMENTAÇÃO DOS ACORDOS EM MATÉRIA DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

O TRABALHO APRESENTADO SOBRE “A CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA APLICABILIDADE DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR NAS RELAÇÕES DE SERVIÇO PÚBLICO E A LEI Nº 13.460/2017” POR LEANDRO SOUZA ROSA E FERNANDO GUSTAVO KNOERR, DEMONSTROU DE FORMA CONTUNDENTE A PLENA APLICABILIDADE DO CÓDIGO DE DEFESA DO

CONSUMIDOR AOS USUÁRIOS DE SERVIÇOS PÚBLICOS, AFASTANDO O RISCO DE TRANSFORMAR USUÁRIO EM CLIENTE PARA COMPROVAR QUE O CARÁTER TUTELAR DESTE DIPLOMA LEGAL É INCLUSIVO, PROTEGENDO DE IGUAL FORMA TANTO OS USUÁRIOS QUE CUSTEIAM DIRETAMENTE O SERVIÇO MEDIANTE O PAGAMENTO DE TARIFAS E PREÇOS PÚBLICOS, QUANTO OS QUE, NÃO TENDO CONDIÇÕES DE FAZÊ-LO, TÊM DIREITO DE ACESSO AO SERVIÇO PÚBLICO PELA TITULARIDADE DA CONDIÇÃO DE CIDADÃOS.

"A DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E A ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO" FOI TRATADA POR FERNANDO DE BRITO ALVES E POR LUIZ HENRIQUE NÉIA GIAVINA BIANCHIA, DEFENDENDO O CONTROLE PELO PODER JUDICIÁRIO DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA, PERMITINDO DESTE MODO O CONTROLE JUDICIAL ANTECIPADO NA ESTRUTURAÇÃO DOS CANAIS DE ARRECADAÇÃO E DESPESAS DO ESTADO. COLOCOU NO CENTRO DE DISCUSSÃO O ESPAÇO DE DISCRICIONARIEDADE RESERVADO AO GESTOR PÚBLICO DIANTE DESSA EVENTUAL PRERROGATIVA JUDICIAL, ANALISANDO A ESCALA DE EVOLUÇÃO DOS DIREITOS AO LONGO DOS MODELOES ESTATAIS PARA SEPARAR OS DIREITO DE PRIMEIRA, SEGUNDA E TERCEIRA GERAÇÕES. CENTROU A ANÁLISE NOS DE SEGUNDA GERAÇÃO JUSTIFICANDO QUE, POR SEREM VOCACIONADOS À PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS, SÃO EXATAMENTE OS QUE CAUSAM MAIOR IMPACTO ORÇAMENTÁRIO, INVOCANDO O TEMPERO DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA COM A EFICIENTE GESTÃO DE RECURSOS PÚBLICOS.

LEONARDO VIEIRA ARRUDA ACHTSCHINA, ABORDOU A "ILEGALIDADE DO CONTROLE DO TCU SOBRE DECISÕES DA ANS: O CASO DO REAJUSTE DE PLANOS DE SAÚDE", DESTACANDO O RISCO DE INVASÃO DE COMPETÊNCIAS CONTROLADORAS NAS HIPÓTESES EM QUE DECISÕES DOS TRIBUNAIS DE CONTAS SE SOBREPÕEM ÀS NORMAS EXPEDIDAS PELAS AGÊNCIAS REGULADORAS, AFIRMANDO QUE HÁ DE FATO UM CONFLITO A SER RESOLVIDO PELA DEFINIÇÃO MAIS CLARA DOS LIMITES DE ATUAÇÃO DE CADA ENTIDADE, PRINCIPALMENTE NO QUE DIZ RESPEITO AO CONTROLE FINALÍSTICO. DESTACOU QUE ESTE CONFLITO DE COMPETÊNCIAS MUITAS VEZES PROTELA A EFICÁCIA DO CONTROLE EXERCIDO TANTO PELAS AGÊNCIAS QUANTO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS, POIS A SOBREPOSIÇÃO DE COMPETÊNCIAS CONDUZ À JUDICIALIZAÇÃO DA CONTROVÉRSIA.

RENAN GOMES DE MESQUITA ABORDOU “A IMPORTÂNCIA DA FISCALIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO CEARÁ NAS LICITAÇÕES PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS ATINENTES AOS PRECATÓRIOS DO FUNDEF PARA O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM EDUCAÇÃO”. PARTINDO DE UM CASO PRÁTICO COLHIDO DA CONTRATAÇÃO DE ADVOGADOS PARTICULARES POR MUNICÍPIOS – MUITAS VEZES POR CONTRATAÇÃO DIRETA – PARA A BUSCA DE VERBAS DO FUNDEF. AFIRMOU QUE A CONTRATAÇÃO DIRETA SERIA ILEGAL, POIS O TRABALHO DESENVOLVIDO NÃO SE REVESTE DE SINGULARIDADE A PONTO DE JUSTIFICAR A INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, TRIBUTANDO A CONTRATAÇÃO À AUSÊNCIA, EM MUITOS MUNICÍPIOS, DE PROCURADORIA CONSTITUÍDA COM SERVIDORES, ORÇAMENTO E AUTONOMIA ADMINISTRATIVA PARA DESENVOLVER ESTE TIPO DE FUNÇÃO, O QUE DISPENSARIA A CONTRATAÇÃO DE ESCRITÓRIO PARTICULARES. DESTACOU, PORTANTO, QUE: 1) NÃO SE JUSTIFICA A INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO; 2) A PROCURADORIA MUNICIPAL DEVE DESEMPENHAR ESTA FUNÇÃO; 3) OS VALORES DO FUNDEF ESTAVAM SENDO DESVIADOS PARA O CUSTEIO DE ADVOGADOS A TÍTULO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS COBRADOS EM PERCENTUAIS E; D) OS VALORES COBRADOS SERIAM ABSOLUTAMENTE ALEATÓRIOS.

O TEMA “A TERCEIRIZAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: O DECRETO 9.507/2018 É CONSTITUCIONAL?” FOI PESQUISADO POR MATEUS EDUARDO SIQUEIRA NUNES BERTONCINI E ISABELLA CALABRESE SIMÃO, DESTACANDO QUE O TRANSPLANTE DAS REGRAS DE TERCEIRIZAÇÃO DO SETOR PRIVADO PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, APLICADA LÁ E AQUI DE FORMA IRRESTRITA, COMO CONSEQUÊNCIA DA RECENTE REFORMA TRABALHISTA, NÃO ENCONTRA JUSTIFICATIVA PLAUSÍVEL PARA ANCORAR-SE, QUANDO APLICADA À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, NEM NO DECRETO-LEI 200/1967 – ATÉ PORQUE SE TRATA DE LEGISLAÇÃO PRÉ-CONSTITUCIONAL - NEM NA LEI 8.666/93 (LEI DE LICITAÇÕES). CONCLUI QUE O DECRETO Nº. 9.507 /2018, AO ADMITIR A TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADE-FIM NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ASSUME FEIÇÃO INOVADORA DO ORDENAMENTO JURÍDICO QUE APENAS PODERIA SER RECONHECIDA À LEI, E POR ISSO APROXIMA-SE DA CONDIÇÃO DE UM DECRETO AUTÔNOMO, INCONSTITUCIONAL, FORMAL E MATERIALMENTE.

“A VIOLAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DECORRENTE DA CORRUPÇÃO E O DIREITO FUNDAMENTAL AO GOVERNO HONESTO” FOI TRATADA POR JOSE DE OLIVEIRA JUNIOR E POR LUIZ FERNANDO KAZMIERCZAK, PONDO EM DESTAQUE O DIREITO FUNDAMENTAL A UM GOVERNO HONESTO, LIVRE DA VIOLAÇÃO MORAL SUPERIOR (CORRUPÇÃO), AMPARADO NA TRILOGIA: DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA + PRINCÍPIO REPUBLICANO + CIDADANIA. O TRABALHO DEMONSTROU QUE A CORRUPÇÃO VIOLA OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E PRODUZ EXCLUSÃO SOCIAL.

O TRABALHO SOBRE “AS ALTERAÇÕES NA LINDB E O CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA” FOI APRESENTADO POR MORGANA BELLAZZI DE OLIVEIRA CARVALHO, TRATANDO DAS CRÍTICAS QUE AS NORMAS SOBRE A DISCIPLINA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ACRESCENTADAS À LINDB SOFRERAM, REPELINDO-AS MEDIANTE A DEMONSTRAÇÃO DE QUE TÊM UTILIDADE ESSENCIAL QUE VAI MUITO ALÉM DE UMA MERA LISTA DE OBVIEDADES, NÃO SENDO NECESSÁRIO QUE SE CONSTITUA EM LEI AUTÔNOMA. A LINDB, ASSIM COMO AS LEIS EM GERAL, DEVEM SER CONSIDERADAS FERRAMENTAS QUE POTENCIALIZAM, A AÇÃO HUMANA.

“CONTROLE INTERNO DAS PESSOAS JURÍDICAS: DO OMBUDSMAN AO SISTEMA DE COMPLIANCE” FOI O TEMA DO TRABALHO APRESENTADO POR GISLENI VALEZI RAYMUNDO, AFIRMANDO QUE O SISTEMA BRASILEIRO ADMITE FORMAS DE CONTROLES DA ATUAÇÃO ESTATAL QUE NÃO SE LIMITAM AOS MÉTODOS TRADICIONAIS, SENDO CERTO QUE A PRÓPRIA POPULAÇÃO PODE TAMBÉM EXERCÊ-LOS POR MEIO DOS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRETA PREVISTOS PELA CONSTITUIÇÃO. DESTACA A IMPORTÂNCIA DO COMPLIANCE TAMBÉM NA DISCIPLINA DAS RELAÇÕES PRIVADAS COMO RELEVANTE INSTRUMENTO DE FOMENTO À CULTURA DA PROBIDADE.

ERIC JOSE MIGANI E ROBERTA MARTINS SOARES MACIEL ISMAEL APRESENTARAM O RESULTADO DE PESQUISA DIRECIONADA À ANÁLISE DO “DIREITO À NOMEAÇÃO E POSSE DE CANDIDATOS APROVADOS EM CADASTRO DE RESERVA EM CONCURSOS PÚBLICOS”. INICIANDO POR UM PERCURSO HISTÓRICO DA LINHA DECISÓRIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, PASSANDO PELA ADEQUADA DEFINIÇÃO DE AGENTES PÚBLICOS PARA APORTAR NOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. A CONFLUÊNCIA DESTES TEMAS ENVEREDOU PARA O DESTAQUE DO TEMA 784/STF, CONCLUINDO QUE

HÁ DIREITO À NOMEAÇÃO QUANDO A) O CANDIDATO FOI APROVADO DENTRO DO NÚMERO DE VAGAS DO EDITAL; B) HOUVE PRETERIÇÃO DO CANDIDATO E; C) FOI REALIZADO UM NOVO CONCURSO QUANDO AINDA VIGENTE O ANTERIOR.

PARA TRATAR DA “LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO E SUA EFETIVIDADE: UMA ANÁLISE NOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DO BRASIL”, MARIANA MARA MOREIRA E SILVA REALIZOU UMA PROFUNDA PESQUISA DE CAMPO, CONSULTANDO 27 TRIBUNAIS. RECEBEU RESPOSTA DE 17 E, PORTANTO, CENTROU SUA ANÁLISE EM 62,96% DOS TRIBUNAIS CONSULTADOS, CONCLUINDO PELA FALTA DE EFETIVIDADE DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA.

“O PODER DISCRICIONÁRIO E O CONTROLE DE JURIDICIDADE DOS ATOS ADMINISTRATIVOS”, TEMA DO TRABALHO APRESENTADO POR HENRIQUE GASPAR MELLO DE MENDONÇA, PROPÕE COM MUITA ACUIDADE A SUPERAÇÃO DA DICOTOMIA, MUITAS VEZES MANIQUÍSTA, ENTRE VINCULAÇÃO E DISCRICIONARIEDADE, INSTITUINDO GRAUS DE VINCULAÇÃO PARA DESTACAR QUE NUM GRAU INTERMEDIÁRIO DE VINCULAÇÃO ESTÃO OS CONCEITOS JURÍDICOS INDETERMINADOS E, DESSE MODO, QUANTO MAIOR A VINCULAÇÃO, MAIOR A POSSIBILIDADE DE INTERFERÊNCIA JUDICIAL.

O TRABALHO SOBRE OS “REFLEXOS DAS GARANTIAS DO DEVIDO PROCESSO CONVENCIONAL NO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR” FOI ESCRITO POR LUIZ MAGNO PINTO BASTOS JUNIOR E POR AMANDA GUIMARÃES DA CUNHA, A PARTIR DE UMA PESQUISA COMPARATIVA DAS DECISÕES DA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, PARA CONCLUIR PELA AUSÊNCIA DE UM PROCESSO ADMINISTRATIVO SUBSTANCIAL, RESSALTANDO A AUSÊNCIA DE TIPICIDADE FECHADA E, NESSA LINHA, A ABERTURA DE ESPAÇO PARA A ARBITRARIEDADE NA IMPOSIÇÃO DE SANÇÕES.

GIL CÉSAR COSTA DE PAULA PESQUISOU “SOBRE A ORIGEM DO ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS”, RESULTANDO UM TRABALHO DE ABORDAGEM FORTEMENTE TEÓRICA, COM NÍTIDO APORTE SOCIOLÓGICO, PERCORRENDO FAORO, WEBER E OUTROS DESTACADOS SOCIÓLOGOS EM BUSCA DO CONCEITO DE ESTADO PATRIMONIALISTA PARA APROFUNDAR A ANÁLISE CRÍTICA DOS CONCEITOS DE NAÇÃO E NACIONALISMO.

A “TRANSAÇÃO ADMINISTRATIVA: ENFRENTANDO O ARGUMENTO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO” FOI OBJETO DO ESTUDO DESENVOLVIDO POR JOÃO LUCAS ARCANJO CARNEIRO E RAFAEL DA NÓBREGA ALVES PRAXEDES, PONDO EM LINHA DE ANÁLISE PARA SUPERAR A APARENTE CONTRADIÇÃO ENTRE A SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E A TRANSAÇÃO ADMINISTRATIVA. DEMONSTROU QUE A CONSENSUALIDADE NAS LIDES QUE ENVOLVEM O INTERESSE PÚBLICO COM ELE SE HARMONIZA NA MEDIDA EM QUE EVITA O ABARROTAMENTO DA ESTRUTURA JUDICIAL, CONDUZINDO A UMA SOLUÇÃO DE CONFLITOS MAIS RÁPIDA E EFICAZ.

PROFESSOR DR. FERNANDO GUSTAVO KNOERR

PROFESSOR DO PPGD DO UNICURITIBA

PÓS-DOUTOR EM DIREITO DO ESTADO PELO IUS GENTIUM CONIMBRIGAE DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

PROFESSORA DRA. LUCIANI COIMBRA DE CARVALHO

PROFESSORA DO PPGD DA UFMS

DOUTORA EM DIREITO DO ESTADO PELA PUC/SP

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA APLICABILIDADE DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR NAS RELAÇÕES DE SERVIÇO PÚBLICO E A LEI Nº 13.460/2017

THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF EFFICIENCY IN THE APPLICABILITY OF THE CONSUMER DEFENSE CODE IN PUBLIC SERVICE RELATIONSHIPS AND LAW Nº 13.460/2017

Leandro Souza Rosa

Resumo

O artigo analisa a aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor nas relações de Serviços Público. Parte da análise de conceitos de serviço público, da influência consumerista, beneficiários usuário-cidadão ou consumidor-cliente e analisa a dicotomia entre o Direito Público e o Privado. Aborda sobre a aplicação integral ou na inaplicabilidade da legislação consumerista. Analisa a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 e a Lei nº 13.460 /2017, que veio ao ordenamento jurídico para suprir as lacunas existentes. Conclui-se pela possibilidade da aplicação do Código de Defesa do Consumidor em casos excepcionais, consolidando o Princípio da Eficiência.

Palavras-chave: Serviços públicos, Código de defesa do consumidor, Lei nº 13.460/2017, Eficiência

Abstract/Resumen/Résumé

The article analyzes the applicability of the Consumer Defense Code in Public Service relations. Part of the analysis of concepts of public service, consumerist influence, beneficiaries user-citizen or consumer-customer and analyzes the dichotomy between Public and Private Law. It deals with the full application or inapplicability of consumer legislation. It analyzes Constitutional Amendment nº 19 of 1998 and Law nº 13.460/2017, which came to the legal order to fill the existing gaps. The conclusion of the application of the Consumer Defense Code in exceptional cases, consolidating the Principle of Efficiency.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public services, Code of consumer protection, Law nº 13.460/2017, Efficiency

1. Introdução

O presente estudo trata da inicial ausência de uma lei específica para a proteção de usuários de serviços públicos, casos de aplicação costumeira do Código de Defesa do Consumidor, cujas justificativas de legitimação encontram fundamento na análise do atual regime jurídico da prestação de serviços públicos, bastante influenciado por normas privadas.

Explica os conceitos de serviço público e a influência consumerista nesse âmbito, de modo a trabalhar com as concepções dos beneficiários desses serviços, seja como usuário-cidadão ou consumidor-cliente. Não se pretende defender a aplicação integral do Código de Defesa do Consumidor e tampouco defender a sua inaplicabilidade absoluta, mas promover a análise de uma proteção jurídica adequada aos usuários de serviços públicos, de modo que, se necessário e condizente com os princípios constitucionais, bem como em conformidade com o regime jurídico-administrativo, seja possível calcular a proporção em que se aplica aquele diploma protetivo.

A busca pela proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos fomentou a discussão do tema, por meio da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que, no art. 27, determinou o dever constitucional do Congresso Nacional quanto à legislação de defesa do usuário de serviços públicos. O debate não se restringe ao Direito Público ou Privado, estendendo-se para o modo pelo qual deve seguir a Administração Pública, que necessita da participação cidadãos para consolidar o seu funcionamento legítimo.

Apesar da exigência da Emenda na criação de uma legislação nesse sentido, a omissão legislativa perdurou por quase 2 (duas) décadas, de modo que, na falta de um diploma legal próprio para regular a situação das relações para com o usuário de serviços públicos nas prestações de serviços públicos, esperava-se resolver a questão com o advento da Lei nº 13.460/2017.

Por isso, este trabalho analisará os aspectos positivos e negativos dessa lei, bem como a importância dessa alteração, que ensejará a aplicação de esforços conjuntos, dos agentes públicos, do Poder Judiciário e da construção doutrinária, que poderão construir as bases do tema e aperfeiçoar eventuais equívocos já constatados, bem como promover a melhoria daqueles que desenvolvem a aplicação da lei.

Enfim, busca-se responder à questão sobre a possibilidade ou não da aplicação do Código de Defesa do Consumidor nas relações de Serviços Públicos, com base no Princípio da Eficiência, de modo que se defende que, de maneira a não tratar de maneira absoluta qualquer argumento, pode-se utilizar o referido diploma legal em casos excepcionais e de acordo com os ditames constitucionais.

2. Objetivos

O objetivo geral da pesquisa foi o de estudar a possibilidade da aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor nas relações de Serviços Público. Como objetivos específicos para se alcançar a amplitude do geral, pretendeu-se: **(i)** analisar os conceitos de serviço público e da influência consumerista nesse âmbito; **(ii)** trabalhar com as concepções dos beneficiários desses serviços, seja como usuário-cidadão ou consumidor-cliente; **(iii)** analisar a dicotomia entre o Direito Público e o Privado; **(iv)** abordar as teorias que circundam o tema e resultam a aplicação integral ou a inaplicabilidade da legislação consumerista; **(v)** analisar a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 e, principalmente, a Lei nº 13.460/2017, que veio ao ordenamento jurídico para suprir as lacunas existentes, sob a ótica do Princípio da Eficiência.

3. Metodologia

A pesquisa foi realizada a partir de ampla revisão bibliográfica, tanto nacional quanto estrangeira, acerca da possibilidade de aplicação ou não do conjunto normativo consumerista nas relações referentes aos serviços públicos, o que culminou no advento da Lei nº 13.460/2017, com o propósito de identificar a produção científica contemporânea sobre o tema, de modo a ensejar a sistematização do assunto no trabalho final. A análise de ambos os ramos do conhecimento jurídico emprega grau de interdisciplinaridade fundamental ao estudo sistemático, crítico e aprofundado do tema.

4. Desenvolvimento da Pesquisa

4.1. O Serviço Público e o Direito Consumerista: entre o usuário-cidadão e o consumidor-cliente

Para a análise da aplicação ou não do conjunto normativo consumerista nas relações referentes aos serviços públicos, primeiramente, é preciso analisar a concepção de "serviço público", que não é estagnada: experimenta transformações tais quais as que movimentam o contexto social, político e econômico no qual se estabelece. A depender do modelo de Estado adotado e sua respectiva política de intervenção estatal na atividade econômica, deve-se interpretar historicamente o tema.

Entretanto, é claro que existe um ponto de convergência ao desenvolvimento do assunto, que perpassa a história intacto: a prestação de serviço público significar a atuação estatal perante determinada demanda coletiva, de modo a se comprometer direta ou

indiretamente. A atuação difere do Estado Liberal para o Estado Social, de modo que a intervenção neste segundo ocasiona o surgimento dos limites conceituais para o tema em foco, com as escolas do serviço público – tais como a francesa que o concebe como atividades desenvolvidas pelo Estado em busca de suprir os pleitos sociais.

Seguindo essa linha cronológica, chegou-se ao atual Estado Regulador, que delega a prestação de alguns serviços aos particulares, cuja discussão foi fomentada com a Emenda Constitucional nº 19/1998 e a sua Reforma Administrativa, por meio do desenvolvimento das privatizações, que instigaram o debate sobre a noção de serviço público e o questionamento de como compatibilizar todas essas mudanças ao regime jurídico dos serviços públicos.

Embora o direito positivo brasileiro não possua uma definição expressa de serviço público, adota-se o significado do termo a partir da atividade econômica e sua consequente produção/comercialização, com relação a objetos que "servem, direta ou indiretamente, para a satisfação de necessidades humanas" (GASTALDI, 1999, p. 88), preenchendo o critério de utilidade, bem como de escassez, de modo a representar atividade de caráter econômico (GABARDO, 2009, p. 130), englobando, nesse sentido, serviços públicos e atividades econômicas em sentido estrito (GRAU, 2010, p. 101).

A distinção se dá, portanto, a partir não da parte substancial acima explanada, mas sim a partir dos aspectos jurídicos, começando pelo disposto na Constituição Federal, em seu art. 173, *caput*, que considera a exploração direta de atividades econômica exclusiva da iniciativa privada, com exceção das situações excepcionais de necessidade aos imperativos de segurança nacional ou de relevante interesse coletivo, conforme disposto em lei.

Serviços públicos, atividades econômicas *lato sensu*, são de exclusividade do Estado, que possui o dever de assegurá-los perante à população. Essas atividades foram restringidas para a legitimidade estatal visto que são consideradas de extrema importância ao suprir necessidades humanas fundamentais, de tal modo que seria inviável "oferecê-la sob a égide das leis de mercado" (DAL POZZO, 2012, p. 117), visto que poderiam ausentar-se ou tornar-se inacessíveis à população. Diante desse cenário, o art. 175, *caput*, da Constituição permite a prestação de determinados serviços públicos, por meio direto ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação; sem perder sua titularidade, visto que o próprio ordenamento jurídico obriga a sua prestação.

Considerando que nem todos os serviços públicos poderiam ser delegados à iniciativa privada, a mutabilidade do conceito ocasionou a crise na noção de serviço público (DI PIETRO, 2004, p. 98), ensejando o estabelecimento dos elementos acima expostos. Assim, conceitua-se o serviço público a partir dos elementos que o compõe: o subjetivo, no que diz respeito à

titularidade estatal; o material, pois é uma atividade econômica que lida com as necessidades úteis e escassas que garantem a dignidade humana, principalmente aquelas "de caráter social, como saúde, educação, previdência, assistência, fundamentalmente" (DI PIETRO, 2013, p. 21); e o jurídico, que se dá pela distinção entre atividades econômicas e serviços públicos, baseados em um rol principiológico e de regras constitucionais com o objetivo de promover a "prestação adequada, com qualidade e acessibilidade a todos os que deles necessitem" (MELLO, 2005, p. 6). Essa chamada crise se estabeleceu devido à inconstância dos referidos elementos na identificação dos serviços públicos, atrelado àqueles passíveis do regime da iniciativa privada (MOREIRA NETO, 2005, p. 3).

De toda forma, a prestação de serviços públicos, seja observada sob a lógica privada ou pública, objetiva a proteção do cidadão, ainda que de maneiras distintas – uma sob o viés individual e a outra com relação à coletividade, cujo fim reside na instituição de um sistema prestacional (ARAGÃO, 2013, p. 476). Importante lembrar que, historicamente, desde a fase de industrialização, quando o Estado passou a regulamentar o mercado de uma forma mais impositiva - o que ensejou a demanda de satisfação individual e não mais apenas coletiva no sentido de submissão ao arbítrio do Estado -, ocasionou, em 1990, a liberalização dos serviços públicos à concorrência e o surgimento do usuário-cliente.

Neste período, houve um relevante câmbio normativo com relação aos serviços públicos para consolidar a Reforma Administrativa, especialmente por meio da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que instituiu um novo modelo de gestão na Administração Pública, por meio da promoção da reformulação de conceitos, especialmente daqueles relacionados à eficiência, e apostando seu foco no usuário. Com a consolidação da reforma, aprimorou-se a redução do aparelho estatal em meio a um contexto de crise fiscal, o que ensejou o programa de privatizações, concedendo aos privados a prestação de determinados serviços públicos em prol da eficiência.

Esse contexto desencadeou a ênfase da concorrência nos serviços públicos, bem como liberdade de atuação, o que acarretou na perda do espaço pelo Estado no cumprimento das garantias às demandas dos cidadãos, de modo que "nesse campo de liberdade é que, por excelência, encontra aplicação o Código de Defesa do Consumidor, suprindo o afastamento do Poder Concedente com a imposição ao concessionário de obrigações similares às que caracterizam as relações privadas" (PEREIRA, 2006, p. 148), o que precisa atentar para o interesse público como objetivo primordial, ainda que na promoção das necessidades individuais. Percebe-se, então, a mudança da prestação vertical, na qual o indivíduo é o administrado, para a prestação equilibrada que prima pela "conciliação entre a proteção dos

consumidores, de um lado, e as prerrogativas da Administração, de outro" (LUCCA, 2003, p. 209).

Existe intensa divergência doutrinária entre compreender a figura do cidadão como um cliente (BRESSER-PEREIRA, 2002, p. 111) ou como um usuário (BUCCI, 2002, p. 108), vez que se defende não existirem os mesmos interesses que coexistem entre os privados. Essa segunda vertente segue a figura do cidadão como basilar da atividade administrativa, que busca o desenvolvimento da coletividade, especialmente com relação aos direitos fundamentais e ao interesse público.

Aqui, cabe a abertura de um parêntese para examinar a construção dessa concepção, própria do Estado Democrático de Direito, no qual os cidadãos participam através do voto e têm seus direitos fundamentais garantidos, destacadas a igualdade material e a liberdade ajustada ao interesse coletivo (SILVA, 2010, p. 119). Nesse sentido, "o Estado Democrático de Direito é traduzido pela limitação à arbitrariedade do poder político, pela submissão à lei, pelo estatuto constitucional dos Direitos Fundamentais e pelo compromisso com a justiça" (MELO, 2008, p. 276), no qual o cidadão possui atuação indispensável:

> A democracia que o Estado Democrático de Direito realiza há de ser um processo de convivência social numa sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), em que o poder emana do povo, e deve ser exercido em proveito do povo, diretamente ou por representantes eleitos (art.1º, parágrafo único); participativa, porque envolve a participação crescente do povo no processo decisório e na formação dos atos de governo; pluralista, porque respeita a pluralidade de ideias, culturas e etnias e pressupõe assim o diálogo entre opiniões e pensamentos divergentes e a possibilidade de convivência de formas de organização e interesses diferentes da sociedade; há de ser um processo de liberação da pessoa humana das formas de opressão. (SILVA, 2010, p. 119-120).

Com base no princípio democrático, que implica a democracia participativa como um sistema no qual "as premissas antropológico-políticas da participação são conhecidas: o homem só se transforma em homem através da autodeterminação e a autodeterminação reside primariamente na participação política" (CANOTILHO, 2003, p. 289). Canotilho defende que a democracia consiste no "poder político é constituído, legitimado e controlado por cidadãos, igualmente legitimados para participarem no processo de organização da forma de Estado e de governo" (CANOTILHO, 2003, p. 290). Nesse sentido, até mesmo o desenvolvimento da Administração Pública necessita da participação dos cidadãos para consolidar o seu funcionamento legítimo.

Marçal Justen Filho segue a mesma linha de raciocínio quando enfatiza que "a observância de procedimentos democráticos, com a ampla participação da população, é um

fator constitutivo da validade da atividade administrativa" (JUSTEN FILHO, 2010, p. 136) e, ainda aprofunda quando aborda as decisões que devem seguir "critérios racionais e que sejam produzidas com a maior participação possível de todos os interessados. A solução inafastável é o respeito a um procedimento predeterminado" (JUSTEN FILHO, 2010, p. 136). Fechado o parêntese, importante ressaltar que o ordenamento jurídico brasileiro traz as concepções de usuário e consumidor muito próximas, pois são os destinatários de prestações cujo oferecimento se dá pela oferta de terceiros, que estão conectados por meio das relações econômicas diante de uma complexa rede.

Em termos constitucionais, conforme o art. 170, V, a defesa do consumidor é princípio da ordem econômica, o que o conduz a uma figura relacionada à economia de mercado, exposta no art. 48 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias e o instituto do usuário possui concepção, tanto no art. 150, §3º, quando aborda o usuário na relação de prestação de serviço público, quanto no art. 175, II, que aborda os direitos dos usuários como objeto da lei para regular a concessão e a permissão de serviços públicos (PEREIRA, 2006, p. 135), conforme preleciona o art. 27 da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que determinou o dever constitucional do Congresso Nacional de elaborar legislação de defesa do usuário de serviços públicos, o que aprofundou mais ainda a discussão sobre a necessidade de criação de uma legislação específica ou a continuidade de aplicação do Código de Defesa do Consumidor.

O usuário não é necessariamente o destinatário final do serviço, bem como não necessariamente realiza um custeio direto. Ainda, há que se ressaltar que não é necessariamente a parte vulnerável da relação, como ocorre com o consumidor, especialmente disposto no art. 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor; ainda que não seja isso que o caracterize, "embora a consciência sobre a sua vulnerabilidade (na generalidade dos casos) possa introduzir um modo de pensar fundamental para a sua tutela adequada no âmbito do Direito Público" (PEREIRA, 2006, p. 198), bem como a inversão do ônus da prova. Ademais, com relação à liberdade de escolha, diferente do consumidor, "usuário é aquele que constantemente faz uso de uma quantidade de determinada mercadoria para sua existência social, uso que independe de preço, da oferta e da escassez do mercado" (DERANI, 2002, p. 76), como ocorre com os serviços públicos obrigatórios.

Resta claro que são, portanto, 2 (duas) figuras distintas, com regimes jurídicos diversos. Apesar, portanto, de não poder equipará-los para não "enfraquecer o sentimento da Administração como coisa pública, gerida pelos integrantes da coletividade e para a realização de seus interesses" (BUCCI, 2002, p. 115), isso não significa que o Código de Defesa do Consumidor não deve ser aplicado como diploma normativo protetor dos usuários de serviços

públicos em determinadas situações.

Sabendo que a doutrina costuma analisar de várias maneiras a situação jurídica do destinatário dos serviços públicos, Odete Medauar (2005, p. 149), identificou as 3 (três) formas recorrentes. O primeiro modelo reside no conceito de que essa relação seria entre o ente público e o cliente, baseada na necessidade de a Administração Pública buscar um modelo de gestão privada para satisfazer o cliente. O segundo consiste na aproximação com a concepção de relação de consumo (MEDAUAR, 2005, p. 152), visto que a prestação dos serviços públicos delegados ao setor privado promovem a concorrência e a melhora da sua qualidade, o que acaba aproximando os agentes envolvidos na relação. E, por fim, a terceira forma resta consolidada na abordagem do usuário, "aquele para quem o serviço público foi criado e funciona. O usuário pode exercer um controle sobre a organização geral do serviço, exigindo o funcionamento em seu benefício"[1].

Para os fins do presente trabalho, utilizou-se as expressões "usuário-cidadão" e "consumidor-cliente", ainda que cada uma delas concatene dois conceitos distintos, especialmente em virtude da sua construção, conforme observado quando da abordagem acerca do cidadão e do consumidor. Assim, a controvérsia sobre o tema sobre a aplicabilidade ou não do Código de Defesa do Consumidor existia em virtude da necessidade de um diploma legal próprio que, como era inexistente, ocasionou a aplicação do referido diploma legal, tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência, o que se pretendeu sanar com a promulgação da Lei nº 13.460/2017.

4.2. Aspectos sobre o Novo Código de Defesa do Usuário do Serviço Público: a Lei nº 13.460/2017

Nesse sentido, resta analisar criticamente os efeitos positivos e negativos que a Lei nº 13.460/2017 trouxe, com seu objetivo de suprir a lacuna existente, bem como sua importância cultural. Apenas como critério histórico, tem-se que a referida legislação foi publicada no dia 26 de junho de 2017, com a seguinte descrição: "dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública" (BRASIL, Lei nº 13.460, 2017).

Iniciando a abordagem com as críticas negativas, considerando que a previsão de sua criação foi exigida na Emenda Constitucional de 1998, devido à Reforma do Estado e sua consequente exigência de controle na gestão dos serviços públicos, houve um lapso temporal

[1] Ibidem.

de 19 (dezenove) anos para que fosse editada a sua regulação, violando o próprio art. 27 da Emenda, que estabeleceu o prazo de 120 (cento e vinte) dias para a publicação dessa lei.

Seguindo na cronologia do tema, foi por esse motivo que, em 20 de junho de 2013 a Ordem dos Advogados do Brasil ingressou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 24, para que o Supremo Tribunal Federal determinasse a edição da lei, de modo que, durante o tempo da sua elaboração, pudesse ser utilizado o Código de Defesa do Consumidor.

Seu trâmite foi bastante rápido e, já no mês de julho do mesmo ano foi concedida liminar para que fosse aplicado o prazo de 120 (cento e vinte) dias para que o Congresso Nacional promovesse a publicação da lei, o que só ocorreu 4 (quatro) anos posteriormente. A liminar em questão retirou a possibilidade de incidência do Código de Defesa do Consumidor, ainda que doutrina e jurisprudência já se posicionassem nesse sentido, diante da inércia legislativa. A finalidade desse controle é

> (...) a de realizar, na sua plenitude, a vontade constituinte. Seja: nenhuma norma constitucional deixará de alcançar eficácia plena. Os preceitos que demandarem regulamentação legislativa ou aqueles simplesmente programáticos não deixarão de ser invocáveis e exequíveis em razão da inércia do legislador. O que se quer é que a inação (omissão) do legislador não venha a impedir o auferimento de direitos por aqueles a quem a norma constitucional se destina. Quer-se – com tal forma de controle – passar da abstração para a concreção; da inação para a ação; do descritivo para o realizado. O legislador constituinte de 1988 baseou-se nas experiências constitucionais anteriores, quando muitas normas não foram regulamentadas por legislação integrativa e, por isso, tornaram-se ineficazes (TEMER, 2002, p. 51-52).

O descumprimento das decisões exaradas nas ações diretas de inconstitucionalidade por omissão é corriqueiro, pois "do ponto de vista da efetividade do processo e da tutela da ordem constitucional, outorga a quem tem o dever de legislar a possibilidade de se omitir, deixando ao desamparo direitos e normas constitucionais", ainda que a decisão possua natureza mandamental e imponha "ao legislador em mora o dever de, dentro de um prazo razoável, proceder à eliminação do estado de inconstitucionalidade" (MENDES, 2010, p. 1369). Sua eficácia jurídica resta prejudicada, ainda que tais decisões sejam relevantes no que concerne ao debate sobre o tema.

A já explicada complexidade do tema relacionado aos serviços públicos, especialmente acompanhado do desenvolvimento do Direito Administrativo enseja a má formulação da Lei nº 13.460/2017, desde a conceituação do instituto – que poderia ser sanada com a referida legislação, privilegiando a segurança jurídica, princípio que "não pode ser radicado em qualquer dispositivo constitucional específico. É, porém, da essência do próprio

Direito, notadamente de um Estado Democrático de Direito, de tal sorte que faz parte do sistema constitucional como um todo" (MELLO, 2010, p. 118).

Já no seu art. 1º, a lei define que estabelecerá "normas básicas para participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos prestados direta ou indiretamente pela administração pública" (BRASIL, Lei nº 13.460, 2017, art. 1º).

Em seu §2º, estipula que a sua aplicação não afasta a necessidade do cumprimento de normas regulamentadoras específicas – quando se tratar de serviço ou atividade sujeitos a regulação ou supervisão, e do Código de Defesa do Consumidor – quando se tratar de relação de consumo. Reconhecendo a legitimidade da aplicação do diploma consumerista, o texto legal não esclarece qual aplicação será subsidiária a qual diploma, e nem tampouco especifica se este será subsidiário aos serviços que precisam de regulação ou se não será aplicado, o que gera uma problemática no sentido de que todos os serviços públicos se submetem à regulação.

Ainda, no §3º, a lei prevê sua aplicação subsidiária nos serviços prestados por particulares, sem especificar a subsidiariedade em si – apontando, por exemplo, quais leis seriam consideradas em um primeiro plano, antes da sua aplicação; e tampouco os particulares aos quais se refere – que podem ser, a título exemplificativo, desde concessionários até permissionários.

No art. 2º, a lei delimita conceitos para seus fins, iniciando pelo inciso I, quando considera que *usuário* é "pessoa física ou jurídica que se beneficia ou utiliza, efetiva ou potencialmente, de serviço público" (BRASIL, Lei nº 13.460, 2017, art. 2º) e no inciso II, estipula a concepção de *serviço público* como "atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública" (BRASIL, Lei nº 13.460, 2017, art. 2º) – utilizando a amplitude do serviço público quando menciona sobre a atividade administrativa, mas ao mesmo tempo a restringe quando aborda sobre a prestação direta ou indireta. Ainda, nota-se o uso equivocado da última parte do texto do inciso II quando fala de "exercício por órgão ou entidade", visto que os serviços podem ser prestados de maneira direta ou não, de modo que seria mais coerente a utilização de expressão que denotasse a titularidade da prestação, que pode ser delegada ou não.

Seguindo ainda da análise do art. 2º, seu inciso III, delimita a *Administração Pública* como "órgão ou entidade integrante da administração pública de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Advocacia Pública e a Defensoria Pública" (BRASIL, Lei nº 13.460, 2017, art. 2º), restringe as entidades, excluindo do texto o Ministério Público e Tribunais de Contas.

Essa Lei veio para sanar a regulação do que estava expresso no art. 37, §3º da

Constituição Federal (BRASIL, Constituição Federal, 1988, art. 37):

> §3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:
> I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
> II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
> III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Ainda, do mesmo modo, pretendia dar eficácia ao art. 175 da Constituição Federal (BRASIL, Constituição Federal, 1988, art. 175),

> Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.
> Parágrafo único. A lei disporá sobre:
> (...)
> II - os direitos dos usuários;
> (...)
> IV - a obrigação de manter serviço adequado.

O dispositivo acima diz respeito aos serviços públicos privativos do Estado, que são controlados de maneira um tanto específica pela legislação infraconstitucional – como, por exemplo, por meio da Lei nº 8.987/1995 que regula as concessões e permissões de serviços públicos.

Nesse sentido, a exigência do art. 37, §3º, II foi sanada[2] com a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), e ainda na previsão do art. 2º, V, parágrafo único. O que reclamava regulamentação, portanto, era o inciso I, ou seja, "as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços" (BRASIL, Constituição Federal, 1988, art. 37).

Deste modo, uma das críticas mais problemáticas que se tem a fazer é o fato de a referida lei ignorar o inciso III, com relação à "disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública" (BRASIL, Constituição Federal, 1988, art. 37), fazendo perdurar a inércia legislativa nesse ponto, com relação à eficácia do controle do abuso de autoridade. Resta clara a controvérsia da questão,

[2] A respeito do tema, Cf. SALGADO, Eneida Desiree. Lei de acesso à informação (LAI): comentários à lei nº 12.527/2011 e ao decreto nº 7.724/2012. São Paulo: Atlas, 2015.

visto que,

> A única razão de ser de uma Constituição é proteger a pessoa humana contra o abuso de poder dos governantes. Se ela é incapaz disso, porque o governo dita a interpretação de suas normas ou as regras sem maiores formalidades, seria mais decente mudar a denominação – O Presidente da República, ouvido o Congresso Nacional e consultado o Supremo Tribunal Federal, resolve: a Constituição da República Federativa do Brasil passa a denominar-se regimento interno de governo (COMPARATO, 1998)

Ora, a Carta Magna como um conjunto institucionalizado de direitos e garantias do ser humano "tem por finalidade básica o respeito à sua dignidade, por meio de sua proteção contra o arbítrio do poder estatal e o estabelecimento de condições mínimas de vida e desenvolvimento da personalidade humana" (MORAES, 1999, p. 66). Deste modo, a Lei nº 13.460/2017 apenas aborda sobre as ouvidorias, mas não considera todos os órgãos públicos submetidos à mesma.

Passando a alguns aspectos sobre as críticas positivas, além da diminuição da lacuna antes existente, bem como sua importância cultural, pode-se afirmar que o art. 5º e sua estipulação sobre as diretrizes que devem ser observadas pelos prestadores de serviços públicos, bem como o art. 6º, que estabelece um rol de direitos básicos do usuário enfatizados pela obrigação a ser cumprida por todos os Poderes no art. 7º, que aborda a elaboração de uma Carta de Serviços ao Usuário com informações básicas sobre os serviços prestados, significam grande avanço no tratamento dos usuários, que são o centro do Direito Administrativo contemporâneo.

Ainda, nessa mesma perspectiva, pode-se citar o art. 18 que traz à tona o conceito de Conselhos de Usuários, que são órgãos consultivos criados para acompanhamento, avaliação e participação com sugestões de melhorias e diretrizes da prestação dos serviços e da atividade do ouvidor; busca promover a participação popular democrática essencial, já abordada em tópicos anteriores no presente trabalho. Nessa toada, pode-se citar, também, na busca da promoção da efetividade almejada pela Reforma Administrativa, que a previsão de um Regulamento de Avaliação, como dispõe o art. 24 da referida lei, investiga a satisfação do usuário, especialmente com relação à qualidade e transparência, pilares básicos do serviço público, o que vai ao encontro do objetivo da Lei nº 13.460/2017.

Resta claro que, diante da importância dessa alteração legislativa, será necessária a aplicação de esforços conjuntos, seja dos agentes públicos para compreender os objetivos da lei e agir de modo a consolidá-los ou, até mesmo, para construir a infraestrutura que permita a atividade estatal que se almeja na concretização desse intercâmbio cultural. Ainda, não se pode olvidar que o Poder Judiciário e a doutrina especializada poderão trabalhar na construção de premissas para sanar as lacunas já identificadas, inclusive descritas neste tópico, para

aperfeiçoar a aplicação da lei, bem como deverão imprimir energia na sua interpretação e propósito.

4.3. A concretização do Princípio da Eficiência na aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor nas relações de prestação de Serviços Públicos

A democracia é construção desenvolvida a partir do conceito de cidadão inserido no sistema que consome, de modo que a ordem econômica avança em contribuição aos homens. Diante dessa situação, a aplicação do Direito dos Consumidores aos serviços públicos decorre da liberalização econômica da década de oitenta, com a concorrência do serviço e proteção dos consumidores, enfatizando a cidadania.

A economia engloba riscos[3] conforme as possibilidades e trabalha com questões como a impossibilidade de controlar todas as variáveis, trazendo desafios aos dogmas tradicionais dos serviços públicos, como a universalidade e a igualdade, sendo que a concorrência deve trazer a produtividade e a eficiência sem ocultar a coletividade do serviço público.

Considerando que a relação dos consumidores com os serviços públicos é reforçada pela eficácia dos direitos fundamentais, sendo o Estado construído para a satisfação destes, que muitas vezes precisa ser retirado, parcialmente, do seu papel regulador para que a concorrência se consolide instrumento de satisfação dos interesses dos usuários, devem ser consideradas as peculiaridades que ensejam critérios de direito público aplicados, o que gera correntes de pensamento de categorização dos usuários: teorias privatistas – Direito Privado com a incidência de normas de ordem pública; teorias publicistas – o Direito Público como o protagonista da relação entre o particular e o prestador do serviço público; e teorias mistas – considera a inexistência de teoria privatista, já que mesmo os que defendem a natureza privada admitem a forte incidência de normas de Direito Público, adotada pelo direito brasileiro.

A postura que se defende, no presente trabalho, é a de que não deve ser aplicado o Código de Defesa do Consumidor indiscriminadamente aos serviços públicos, pois não são atividades econômicas comuns sem preocupação de manutenção coletiva, bem como os serviços públicos não podem remeter apenas ao Estado a titularidade de determinadas atividades de prestação de bens e serviços sem que seja para assegurar os interesses dos cidadãos de uma mesma sociedade.

Os serviços públicos devem atentar os interesses das atuais e futuras gerações e sua característica comum às atividades econômicas *stricto sensu* se fundamentam na satisfação

[3] Sobre o tema, Cf. BECK, Ulrich. Risk society. Towards a new modernity. Londres: Sage Publications, 1992.

imediata do sujeito. É por isso que a aplicação da legislação consumerista não pode ser regra com relação a esse tipo de serviço, para não desnaturar a atividade como serviço público, visto que sim deve proteger os interesses dos consumidores individualmente e promover a solidariedade social.

Apesar da menção na Lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos sobre o Código de Defesa do Consumidor, há de se ter cautela na sua aplicação, visto que muitos dispositivos tampouco poderão ser aplicados, de modo que, conforme leciona Marçal Justen Filho, há a preponderância do Direito Administrativo sobre o Direito do Consumidor. Nesse sentido, o doutrinador analisa que, na prática, há determinada dificuldade, motivo pelo qual foi necessário o advento da Lei nº 13.460/2017, ainda que não tenha resolvido todos os percalços:

> A disciplina do Direito do Consumidor apenas se aplicará na omissão do Direito Administrativo e na medida em que não haja incompatibilidade com os princípios fundamentais norteadores do serviço público. Em termos práticos essa solução pode gerar algumas dificuldades. O que é certo é a impossibilidade de aplicação pura e simples, de modo automático, do Código de Defesa do Consumidor no âmbito dos serviços públicos (JUSTEN FILHO, 2003, p. 560).

Apesar dos limites postos, a aplicação da legislação consumerista é mais ampla do que meramente nas atividades econômicas privadas, pois consideram apenas o destinatário final, ao contrário dos serviços públicos, que determinam a aplicação aos usuários dos serviços, sem distinções.

Neste trabalho, defende-se que, considerando que não foram efetuados imensos avanços com a edição da Lei nº 13.640/2017 e que, conforme já averiguado, não há problema com a aplicação do Código de Defesa do Consumidor desde que de maneira excepcional e consciente, conclui-se que os contratos de serviços públicos continuam sendo dúplices, sendo o principal aquele firmado entre o ente público e o terceirizado sob o regime público e o acessório aquele firmado entre o fornecedor terceirizado e o usuário-consumidor, de modo que, de forma integrativa nos casos de lacuna, pode ser aplicado o Código de Defesa do Consumidor, como era feito mesmo antes do advento da legislação amplamente abordada.

A posição mista do sistema brasileiro, contratual e regulamentar, por vezes mais próxima do Direito Público ou do Direito Privado, deve considerar a concepção unitária do sistema jurídico, visto que "para atender aos seus elevados misteres, a Administração Pública deve valer-se do ordenamento jurídico como um todo, buscando, mediante uma interpretação conforme a Constituição, melhor atender seus desígnios" (BACELLAR FILHO, 2015, p. 33).

Para tanto, deve-se analisar, primordialmente, a satisfação do Princípio da Eficiência,

considerando a necessidade do aperfeiçoamento da atuação estatal, para que consiga efetivar as demandas sociais por meio da boa administração pública (MELLO, 2010, p. 112), visto que "se coloca como um efetivo instrumento não somente moralizador, mas essencialmente assecuratório da justiça, que é inerente à segurança das relações entre o Estado e o particular" (GABARDO, 2002, p. 38).

Nesse sentido, a otimização da atuação estatal precisa ser efetivada para que possam ser concretizados os seus objetivos predeterminados de forma adequada (COMPARATO, 1998, p. 43), de modo que o Princípio da Eficiência é tão importante nessa questão que passa a ser considerado como verdadeiro elemento legitimador do Estado contemporâneo (BRITTO, 2003, p. xvi e xvii), especialmente no âmbito administrativo, na esfera dos serviços públicos.

Como norte da administração pública, portanto, esse preceito foi fundamental desde os primórdios da Carta Magna, conforme leitura sistemática de outros dispositivos (MODESTO, 2000, p. 108), apesar de apenas ter encontrado positivação com o advento da Emenda Constitucional nº 19, no art. 37 da Constituição Federal, o que consolidou o fato de que "nunca houve autorização constitucional para uma administração pública ineficiente" (MODESTO, 2000, p. 110), o que seria até mesmo ilógico de se pensar, por motivos óbvios, afinal, é claro que o agente público deve se utilizar das características de "presteza, precisão, perfeição e rendimento funcional" (MEIRELLES, 1995, p. 90) para exercer suas atividades e alcançar bons resultados no atendimento das demandas sociais. Ambas dimensões são assim traduzidas, pois

> O princípio apresenta-se sob dois aspectos, podendo tanto ser considerado em relação à forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atuações e atribuições, para lograr os melhores resultados, como também em relação ao modo racional de se organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, e também com o intuito de alcance de resultados na prestação do serviço público (DI PIETRO, 2004, p. 87).

A partir dessa abordagem, que a eficiência deve ser compreendida de forma ampla, agregando elementos como a eficácia e a economicidade, consolidado sua noção pluridimensional como um instrumento racional que busca, por meio da otimização dos meios, "a satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa pública" (MODESTO, 2000, p. 112). Dito isso, com base no Princípio da Eficiência, e considerando que o Código de Direito do Consumidor não é um diploma legislativo do Direito Privado, é perfeitamente plausível a sua aplicação nas relações de serviço público.

A utilização do Código de maneira excepcional para promover a eficiência, promove

a integração de possíveis brechas existentes no ordenamento quando da análise dos casos concretos, de modo que já significava praxe jurídica, apenas tendo sido positivada por meio da Lei nº 13.460/2017. Assim, por meio dessa relação usuário-cidadão com a Administração Pública, é possível se aperfeiçoar o sistema por meio da promoção do atendimento das particularidades das demandas a serem atendidas pelos serviços públicos, especialmente com relação à informação e qualidade, de modo que a legislação pretende integrar práticas de melhorias no serviço prestado e, deste modo, atendendo às necessidades sociais, consolidar a eficiência.

5. Conclusões

A partir das constatações trazidas no decorrer desse trabalho, tem-se a clareza de que, diante da ausência de uma lei específica para a proteção de usuários de serviços públicos, vinha sendo aplicado o Código de Defesa do Consumidor. Por isso, foram perpassados os conceitos de serviço público e da influência consumerista nesse âmbito, de modo a trabalhar com as concepções dos beneficiários desses serviços para compreender o tema e promover a análise de uma proteção jurídica adequada aos cidadãos.

Considerando que os indivíduos que utilizam os serviços públicos podem partir da teoria privatista, sendo hipossuficientes e por isso protegidos por normas de ordem pública (Código de Defesa do Consumidor) ou da teoria publicista, na qual é usuário e integra a coletividade do sistema social, deve ser questionado o papel do Estado no âmbito econômico, já que, apesar de ambas as teorias buscarem promover a proteção do cidadão, utilizam enfoques diferentes: individualista e coletivista, o que deveria convergir no sentido de complementariedade.

As inovações pertinentes ao serviço público e a consequente necessidade da manutenção do sistema, deve seu desenvolvimento à alteração de idéia de interesse público, que busca a promoção da vida individual, de modo a refletir na aplicação do Direito do Consumidor quando adentra nas suas prerrogativas de Direito Público.

Com o propósito de trazer novidade ao presente debate, poder-se-ia até mesmo suscitar um parêntese relevante sobre o conceito tradicional de serviço público elaborado no Brasil, cuja inspiração francesa, como já demonstrado, é insuficiente para dar conta das complexidades que a realidade econômica contemporânea apresenta. Nesse sentido, seria adotada teoria bastante moderna sobre o tópico que aduz que

> É inegável que o instituto clássico dos serviços públicos, e hodiernamente ainda

> aplicado pela doutrina brasileira, não é mais compatível com a realidade jusadministrativo-econômica. O modelo das *public utilities* norte-americanas, aquele em que o Estado não assume mais a titularidade de atividades econômicas, mas concentra seus esforços em manter uma regulação de qualidade, constante e dinâmica, consegue explicitar melhor as tendências adotadas em países latinos e da Europa continental (OLIVEIRA, 2017, p. 341).

Se a própria noção de serviço público fosse substituída, de modo a considerar o conceito de "serviços de interesse econômico geral", modelo impulsionado pela globalização, que adentrou com intensidade na Comunidade Econômica Europeia, significaria dizer que seriam as atividades econômicas cujo cumprimento "é assegurado pelo Estado através da regulação normativa da atividade econômica" (MARQUES NETO, 2013, p. 12), o que promove, na realidade o afastamento da ideia de serviço público como função e sua aproximação da noção de utilidade econômica, o que

> (...) traz como consequência, de um lado, a impossibilidade de que a regulação se faça ao arrepio dos interesses e dos direitos dos usuários (consumidores) e, de outro, que essa regulação seja suficientemente forte e ativa para evitar a excessiva mercantilização destas utilidades (o que levaria a uma exclusão econômica da sua fruição, algo írrito à noção de generalidade e acessibilidade próprias a um serviço de relevância coletiva) (MARQUES NETO, 2002, p. 24).

Caso o Estado se retirasse da participação direta na prestação de serviços essenciais à sociedade, a concepção de serviço público pode vir a se restringir (GROTTI, 2006, p. 44), o que demonstra que, com as mudanças nos modelos de Estado, o Direito Comunitário apresenta novos conceitos para o tema, considerando que não é imutável. Nessa toada, deve-se considerar que, independentemente da participação estatal, os valores protegidos pelo ordenamento jurídico e os princípios administrativos não podem ser preteridos em virtude de atividades econômicas.

Após essa breve análise crítica sobre o serviço público e a intervenção estatal em si, pode-se dizer, de maneira bastante ponderada, que é possível essa abertura quanto à aplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor nas relações que digam respeito aos serviços públicos, ainda após o advento da Lei nº 13.460/2017, pois não sanou todas as lacunas que precisariam ser supridas para que a legislação consumerista fosse desconsiderada, bem como que, em casos de omissão do Direito Administrativo e sem existir incompatibilidade constitucional e, especialmente, com os princípios do serviço público, pode-se utilizá-la.

Por meio da relação usuário-cidadão, ainda que com a aplicação da legislação consumerista, já que se propõe um aperfeiçoamento do próprio conceito de consumidor para promover a qualidade do serviço a partir da base de cidadania, abre-se margem para essa

aplicação que, inclusive, consolida o Princípio da Eficiência, visto que promove a melhora na qualidade da prestação do serviço por meio da boa-administração no atendimento das demandas sociais e consolidação dos direitos pleiteados.

6. Referências

ANDOLINA, Ítalo; VIGNERA, Giuseppe. **O modelo Constitucional do Processo Civil Italiano**. Torino: G. Giappichelli, 1990.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. **Direito dos serviços públicos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **A Administração Pública entre o Direito Público e o Direito Privado**. Revista de Direito Civil Contemporâneo. São Paulo, v. 3, n. 2, p. 31-53, abr./jun. 2015.

BECK, Ulrich. **Risk society. Towards a new modernity**. Londres: Sage Publications, 1992.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 27 de fevereiro de 2018.

_____. **Lei 13.460 de 26 de junho de 2017**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13460.htm> Acesso em 27 de fevereiro de 2018.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Editora 34, 2002.

BRITTO, Carlos Ayres. Prefácio in GABARDO, Emerson. **Eficiência e Legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político**. Barueri: Manole, 2003.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa.** v. 35, n. 138, 1998.

_____. **Uma morte espiritual**. Folha de São Paulo, 14 de maio de 1998.

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

DERANI, Cristiane. **Privatização e serviços públicos: as ações do Estado na produção econômica**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. **Direito Administrativo e dignidade da pessoa humana**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 13-33, abr./jun. 2013.

GABARDO, Emerson. **Interesse público e subsidiariedade: o Estado e a sociedade civil para além do bem e do mal**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

_____. **Princípio Constitucional da Eficiência Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GASTALDI, José Pretelli. **Elementos de economia política**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica da Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. **Teoria dos Serviços Públicos e sua Transformação**. In: SUNDFELD, Carlos Ari (coord.) Direito Administrativo Econômico. São Paulo: Malheiros, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. **Teoria geral das concessões de serviço público**. São Paulo: Dialética, 2003.

LUCCA, Newton. **Direito do Consumidor**. São Paulo: Quartier Latin, 2003.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **A Nova Regulação dos Serviços Públicos**. R. Dir. Adro., Rio de Janeiro, 228: 13-29, Abr./Jun. 2002. Disponível em < bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/46521/57635> Acesso em 02 de março de 2018.

_____. **Os serviços de interesse econômico geral e as recentes transformações dos serviços públicos**. In: ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich; SCHIRATO, Vitor Rhein (org.). Direito público em evolução: estudos em homenagem à Professora Odete Medauar. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

MEDAUAR, Odete. Usuário, cliente ou consumidor? In: YARSHELL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanoide de. **Estudo em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover**. São Paulo: DPJ Editora, 2005.

MELO, José Tarcízio de Almeida. **Direito Constitucional do Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Serviço público e sua feição constitucional no Brasil**. In: CIENFUEGOS SALGADO, David; LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro (Coords.). Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz: responsabilidad, contratos y servicios públicos. México:

Universidad Autónoma de México, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocencio Martires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência **Revista do Serviço Público**. Brasília, vol. 51, 2. ed., 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito Humanos Fundamentais**. In MORAES, Alexandre de (Coord.). Os 10 anos da Constituição Federal. Temas Diversos. São Paulo: Atlas, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações nos Serviços Públicos**. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, n.1, fev/mar/abr 2005. Disponível em: http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-1-FEVEREIRO-2005-DIOGO%20NETO.pdf. Acesso em 25 de fevereiro de 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; FIGUEIROA, Caio Cesar. **Desafios das reformas institucionais a partir de novas tecnologias: uma abordagem pragmática do direito público a partir do caso Uber**. In: FREITAS, Rafael Véras de; RIBEIRO, Leonardo Coelho; FEIGELSON, Bruno (Coord.). Regulação e novas tecnologias. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PEREIRA, César A. Guimarães. **Usuários de serviços públicos: usuários, consumidores e os aspectos econômicos dos serviços públicos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SALGADO, Eneida Desiree. **Lei de acesso à informação (LAI): comentários à lei nº 12.527/2011 e ao decreto nº 7.724/2012**. São Paulo: Atlas, 2015.

SILVA, José Afonso da. **Comentário Contextual à Constituição**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TEMER Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 18. ed. São Paulo: Malheiros. 2002.