



A TESE INSTITUCIONALISTA DA CONSTITUIÇÃO E A PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NA GESTÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Maren Guimarães Tabora[Ⓢ]

RESUMO: Trata o presente ensaio da teoria institucionalista da constituição e da participação do cidadão na gestão dos serviços públicos e, principalmente, da questão de saber por que, na democracia, é essencial tal participação. Investiga-se, também, como a Constituição da República Brasileira estrutura esta colaboração. Com recurso à teoria constitucional, explicitou-se a relação existente entre a teoria institucionalista da constituição e a tese do serviço público, desenvolvida pela dogmática constitucional francesa. O método utilizado foi o histórico-jurídico e o comparativo, com uma abordagem dedutiva das construções doutrinárias dos autores que tratam do problema e das normas constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis. Afirma-se, em síntese, que a participação do usuário na gestão dos serviços públicos é essencial na constituição democrática, uma vez que esta pode ser descrita como a ordem jurídica fundamental da coletividade, processo permanente de colaboração, organizado procedimentalmente.

PALAVRAS-CHAVE: constituição democrática – colaboração permanente - serviço público – interesses gerais - participação orgânica

THE INSTITUTIONALIST THESIS OF CONSTITUTION AND CITIZEN PARTICIPATION IN THE MANAGEMENT OF PUBLIC SERVICES

ABSTRACT: Treats this essay of the institutionalist theory of constitution and citizen participation in the public services management, and especially the question of why, in a democracy, it is essential such participation. Is investigated, also, how the Brazilian Republic Constitution structures this collaboration. To answer these indagations, was appealed to the constitutional theory in order to explain the relationship between the institutionalist theory of constitution and the public service thesis, developed by french constitutional dogmatic. Then, are described the instruments that enable such participation. The method used was the

[Ⓢ] Professora das disciplinas de *História do Direito*, de *Direito Constitucional* e de *Direito Administrativo* na FMP – Faculdade de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (Graduação e PPGD). Mestre e Doutora em Teoria do Estado e do Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Especialista em Gestão Tributária pela Universidad Castilla-La Mancha. Procuradora do Município de Porto Alegre.



historical-legal and the comparative, with a deductive approach of doctrinal constructions of authors who deal with the issue and the constitutional and infra-constitutional rules applicable. It is affirmed, in synthesis, that the user participation in the public services management is essential in the democratic constitution, once this can be described as the fundamental legal order of the collectivity, a constant collaboration process, organized procedurally.

Keywords: democratic constitution- permanent collaboration- public service- general interests- organic participation.



“Não se deve zombar das placas que trazem
uma mão mostrando o que ali fazem;
o nome de um bar que atrai o freguês,
os regulamentos que a polícia fez.
Elas são, se nada mais fala neste vasto mundo,
um maravilhoso exemplo, justo e profundo.
Sua modesta presença é uma lição de cultura:
aqui reina o homem, não mais o urso e o miúra.”

CHRISTIAN MORGENSTERN, “*Canções da Força*” (1871-1914)

Introdução

A teoria institucionalista da constituição, tal como formulada por Maurice Hauriou,¹ compreende o Estado e a Administração como instituição, isto é, uma ideia de obra ou de empreendimento que se realiza e dura juridicamente no meio social; para a realização desta ideia, um poder se organiza, e, de outra parte, entre os membros do grupo social interessados na realização da ideia, se produzem manifestações de comunhão dirigidas aos órgãos do poder e às regras de procedimento (HAURIOU, 2002, p. VI). A concepção do mestre francês deita raízes na tradição aristotélica, segundo a qual “um regime político resulta de um certo modo de ordenar os habitantes da cidade” (ARISTÓTELES, 1998, p. 185). Em sede de *Teoria da Constituição*, a tese institucionalista, amplamente desenvolvida pelos administrativistas franceses (além de Hauriou, Duguit e Jèze), foi consolidada por Carl Schmitt, Loewenstein, Smend, e pelo pensamento sociológico jurídico alemão do final do século XIX e início do século XX, chegando até os nossos dias na obra de Konrad Hesse.²

Se a constituição é um processo real e concreto de colaboração, o Estado burguês moderno, organizado sob uma rígida separação orgânica entre aparelho do Estado e sociedade civil, viu nascer uma burocracia que executa o interesse geral. A ideologia do interesse geral, intimamente ligada à ideologia do serviço público, legitima o surgimento dessa burocracia como nível social específico, destacada da sociedade civil e que funciona como uma espécie de intermediária entre esta e o

¹ *Précis de Droit Administratif et de droit public*, de 1892.

² *A Força Normativa da Constituição e Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. No primeiro texto, verbis: “O significado da ordenação jurídica na realidade e em face dela somente pode ser apreciado se ambas – ordenação e realidade – forem consideradas em sua relação, em seu inseparável contexto, e no seu condicionamento recíproco. Uma análise isolada, unilateral, que leve em conta apenas um ou outro aspecto, não se afigura em condições de fornecer resposta adequada à questão.” (HESSE, 1991, p. 13).



Estado. Daí que, no período de formação do direito administrativo francês (e por conseguinte, do direito constitucional), foi elaborada a teoria geral do serviço público, em que os conceitos de interesse público, utilidade pública e interesse geral se reencontraram (JOURDAN, 1988, p. 408).

Nos termos da tal construção, quando a Administração Pública gera serviços públicos, está sempre submetida a um regime de Direito Público, ou de Direito Administrativo, independentemente do fato de a gestão do serviço ser da Administração Pública ou de pessoas privadas. Sendo da ordem de fins, a noção de serviço público é concebida como “uma atividade qualificada de serviço público e destinada a melhorar um serviço de interesse geral”; ao contrário, sendo da ordem dos meios, a noção de prerrogativa pública “se relaciona aos procedimentos pelos quais a administração cumpre suas missões”(CHAPUS,1968,p.3; CORAIL,1954, p.24).

Nas condições supra descritas, a teoria constitucional europeia do século XX (seguida amplamente no Brasil), compreende que a esfera pública, constituída pelo poder, não prescinde da participação política do cidadão na formação da vontade estatal. Essa intervenção se dá pela mediação da representação, através de eleições livres e gerais para os cargos do Governo e da Legislatura, e pela participação direta do cidadão na gestão da *res publica*. Todavia, no que tange às atividades administrativas, a participação direta apresenta uma série de problemas novos, dada a percepção que a autoridade da Administração é totalmente autônoma, principalmente nas sociedades de massas. De qualquer modo, algumas constituições, como a brasileira de 1988, contém previsões de participação direta do cidadão nos procedimentos de tomada de decisões, sendo a mais tradicional aquela que prevê a intervenção através de um órgão consultivo em que os interessados estão presentes (direta, ou indiretamente por seus representantes). A razão principal para tal intervenção é que a realização do fim imediato da Administração (o interesse geral) tende a ganhar em eficácia, já que o cidadão adere mais facilmente às decisões que também são suas. Os limites a essa participação dizem respeito às exigências da vida coletiva, das quais a Administração é titular: não se pode correr o risco de que a participação venha a servir de instrumento de pressão de grupos ou de quaisquer interesses, ou seja, os interesses privados não podem bloquear as decisões necessárias. Assim, várias questões surgem, como: relativamente à



Administração, o quanto de participação é possível? A participação direta aumenta, ou não, a eficiência e a legitimidade da Administração? Quais são os instrumentos disponíveis para a participação na Administração?

Se a participação for entendida como toda forma de intervenção de uma pessoa privada na elaboração ou execução dos instrumentos da vida econômica, em um Estado intervencionista, fica claro que podem existir formas bastante variadas de participação (ENTERRÍA, 1986, p.269). A participação orgânica supõe a inserção do cidadão como tal (e não enquanto funcionário ou agente político) nos órgãos da Administração, sejam eles da Administração direta, indireta ou especiais. Nesta condição, o cidadão participa, no mais das vezes, *uti cives*, isto é, a participação se realiza a partir do *status active civitatis*, pois ele é considerado portador de um interesse geral - é considerado um “usuário de serviço público”, um “profissional de determinado setor econômico social” e assim por diante. Esta participação orgânica se dá, via de regra, através de órgãos colegiados, os conselhos, e a Constituição Brasileira a prevê expressamente no que diz respeito à *gestão dos serviços públicos* (art. 37, § 3º).

Feitas tais considerações, este estudo procura responder à indagação de por que é essencial, na democracia, a participação do usuário dos serviços públicos na sua gestão e como a Constituição e a legislação infraconstitucional brasileiras prevêm, em linhas gerais, essa colaboração. Assim, com recurso à teoria constitucional, se explicita a relação entre a teoria institucionalista da constituição e a tese do serviço público, desenvolvida pela dogmática constitucional francesa,(I) para só então, descrever os instrumentos que tornam possível a referida colaboração(II). A efetividade de tal participação depende de estudo empírico (de campo) a ser realizado e, por isso, não foi abordada neste ensaio. O método utilizado foi o histórico-jurídico e o comparativo, com uma abordagem dedutiva das construções doutrinárias dos autores que abordam o problema.

I – A CONSTITUIÇÃO COMO ORDEM CONCRETA E A TESE DO SERVIÇO PÚBLICO



1.1 A Constituição efetiva como uma “cooperação de serviços públicos”

Ocupando-se dos fundamentos históricos, sociológicos, políticos e filosóficos das constituições, Carl Schmitt advogou a tese de que “o direito é a ordem interna” que preside “imediatamente a realidade concreta das relações vitais” (SCHMITT, s.d., pp. 4/5). Segundo isso, o direito mesmo é a ordem (conjunto de relações de justiça) que decorrem da finalidade (*telos*) de uma comunidade concreta. Daí ser a constituição em sentido absoluto,³ a estrutura concreta da unidade política e da ordenação social em um Estado determinado (SCHMITT, s.d., pp. 4 e ss.). Neste sentido absoluto, a constituição significa “a concreta maneira de ser resultante de qualquer unidade política existente”, ou “uma maneira especial de ordenação política e social”, ou, ainda, “o princípio do *devenir* dinâmico da unidade política”, um fenômeno de contínua renovação desta unidade, “desde uma força e energia subjacente ou operante na base”. Por isso, Hesse pode sustentar que a tarefa de formação e conservação da unidade política⁴ é do Estado - atuação e atividade dos poderes que se constituem sobre a base da unidade sempre a ser formada, conservada e continuando a formar - . Como o nascimento da unidade política é um processo permanente, necessita de uma colaboração organizada, ordenada procedimentalmente, isto é, de uma ordem jurídica que garanta “o resultado da colaboração formadora de unidade e o cumprimento das tarefas estatais” (HESSE, 1998, p. 35). A Constituição, é, a sua vez, a ordem jurídica fundamental da coletividade, que determina os princípios retores da formação da unidade política e das tarefas estatais, regulando os procedimentos de vencimento de conflitos no interior da coletividade e fundamentando competências

Do ponto de vista sociológico, é relevante a efetividade do direito. No caso da constituição, a preocupação central é com os fatores que tornam efetiva a constituição. Consoante Lassale,⁵ existem dois tipos de constituição: a escrita, que é

³ Com a pretensão de erigir um “sistema”, Schmitt assevera ser a *Teoria da Constituição* um ramo especial do Direito Público, que merece muita atenção. Ao longo do texto, distingue um conceito “absoluto” e um “relativo” de constituição. O sentido “relativo” de constituição é o de ser “lei constitucional em particular”, segundo características externas e acessórias (formais). Constituição em sentido formal “não enuncia outra coisa que: Constituição=uma série de leis constitucionais escritas”. (SCHMITT, s.d., pp. 13 e ss)

⁴ Unidade política é “unidade de ação possibilitada e produzida por acordo ou compromisso, por aprovação tácita ou mera aceitação e respeito, eventualmente, até por coação exercida exitosamente, portanto, uma unidade funcional. Essa é pressuposto para isto, que no interior de um determinado território decisões obrigatórias possam ser tomadas e sejam cumpridas, que, portanto, exista “Estado” e não anarquia ou guerra civil”. (HESSE, 1998, p. 30).

⁵ Conferência *Sobre a essência da constituição* (1862).



só “um pedaço de papel” (*ein Stück Papier*) (HESSE, 1991, p. 9) e a “real e efetiva”, que nada mais é do que a soma dos fatores reais de poder que regem um país (LASSALE, 1987, p. 42). Por “fatores reais de poder”, o autor entende aquilo que constitui a “força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas da sociedade”(LASSALE, 1987, pp. 34-35). Além disso, também faz parte da constituição a cultura coletiva e a consciência social do país.

Loewenstein, da mesma perspectiva, acaba por propor um critério que indique o grau da “concordância das normas constitucionais com o processo de poder” (LOEWENSTEIN, 1986, p. 217). Nos termos de sua tese, há “constituição normativa” quando o poder se adapta às normas constitucionais e a elas se submete: a constituição é uma roupa que se ajusta bem e é utilizada (LOEWENSTEIN, 1986, *idem*). Todavia, quando faltam os pressupostos sociais e econômicos para que a constituição se torne efetiva tem-se a “constituição nominal” e a sua função primária é educativa: a roupa está no armário e será colocada “quando o corpo nacional tiver crescido” (LOEWENSTEIN, 1986, p. 218). Finalmente, a constituição é “semântica” quando não passa de uma formalização da atual situação do poder político, havendo concordância entre constituição e realidade: “a roupa é um disfarce” (LOEWENSTEIN, 1986, *idem*).

Na França, a noção de serviço público foi o centro das preocupações dos constitucionalistas que, partindo de uma visão institucionalista do direito, afirmaram ser tal noção “coração do direito administrativo” e, via de consequência, de todo o direito público e mesmo da constituição. A jurisprudência do Conselho de Estado também foi decisiva nesta construção ⁶ (LONG, WEIL, BRAIBANT, DEVOLVÉ E GENEVOIS, 2001, pp. 5; 47; 73; 86; MORAND-DEVILLER, 1991, p. 378; CORAIL, 1954, pp. 5 a 12). Por isso, a noção de serviço público é tida pelos autores franceses como a mais importante tentativa de síntese do direito público que apareceu na França (WALINE, *apud* CORAIL, 1954, p. 5.) e, segundo Duguit, é a noção que se acha logicamente posta na base do regime administrativo porque o Estado não é só um poder de comando, mas uma *cooperação de serviços públicos* (DUGUIT, *apud* CORAIL, 1954, p. 6).

⁶ O Conselho de Estado Francês é o órgão máximo da Justiça Administrativa, na qual ocorre o contencioso dos direitos fundamentais. A expressão ‘serviço público’ foi consagrada para afirmar a competência de o juiz administrativo estabelecer as regras da responsabilidade pública, dando origem a uma verdadeira ‘escola’, que considera ser o conjunto do direito administrativo construído a partir dessa noção. Ver: Decisões *Blanco* (1873), *Terrier* (1903), *Feutry* (1908) e *Thérond* (1910).



Em meados do séc. XX, Jèze, viu na noção de serviço público o “a pedra angular do direito administrativo” (CORAIL, 1954, p.7; MORAND-DEVILLER, 1991, p. 378), sustentando serem as velhas teorias de soberania e poder público nada mais do que “manifestações de misticismo” e demonstrando a ligação estreita entre aquela noção e o regime especial da Administração. (CORAIL, 1954, pp. 10/11). Haurion, de sua parte, afirma que são duas as noções fundamentais do direito administrativo – poder público e serviço público – e, claramente, prefere a primeira, ao afirmar que o elemento essencial do regime administrativo é o ‘poder administrativo’, que se contrapõe aos direitos dos particulares – poderes privados (HAURIOU, 2002, pp. 57 e ss).

A síntese da jurisprudência foi bem mais difícil, e pode ser assim resumida: existe serviço público quando um empreendimento funciona sob a autoridade da Administração, utiliza procedimentos de poder público e responde a uma necessidade de interesse geral. Há ‘serviço público’ quando prestado por pessoa pública, sob regime de direito público, isto é, atividade desenvolvida segundo os princípios da continuidade, da regularidade e da igualdade dos usuários perante o ‘serviço’, que visa a satisfazer o ‘interesse público’ (JOURDAN, 1988, p. 117). Todavia, interesse público é o típico conceito jurídico indeterminado,⁷ e portanto, o seu conteúdo só pode ser preenchido caso a caso, com a verificação de suas diversas formulações em textos positivos. É o que se passa a fazer.

1.2 O problema do conceito de “interesse público”

Como reconhecer que uma determinada atividade está qualificada e destinada a realizar o “interesse público” se esta noção não pode ser definida *a priori* e abstratamente? (CHAPUS, 1968, p. 245). A dificuldade reside no fato de ser esta uma noção mutável e não definível de uma vez por todas, já que os interesses ditos públicos podem ser recortados, de maneira total ou parcial, com os interesses

⁷ O conceito jurídico indeterminado é uma indeterminação localizada no tipo da regulação legal - *tatbestand* (e por isso não se confunde com discricionariedade, na qual a indeterminação está no plano da estatuição - *rechtsfolge*). Pelo emprego de tais conceitos, a Administração obtém um espaço de atuação que só pode ser apreciado judicialmente com limitações. Estes não conferem liberdade de escolha, pois o que ocorre aqui é o fato do legislador não ter completado a descrição da conduta a adotar, deixando assim em aberto a liberdade de escolha por parte da Administração. Conquanto os conceitos jurídicos indeterminados - ‘empíricos’ ou ‘de valor’ - sejam vagos e imprecisos, podendo ser preenchidos por conteúdos diversos, há uma impossibilidade relativa de controle judicial, mas isso não os transforma em fonte de poder discricionário. Ver, por todos: ENGLISH, Karl. *Introdução ao Pensamento Jurídico*. 6. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1988, p. 222.



individuais e, igualmente, em oposição a estes (MAURER, 1994, p. 13). Não há, na verdade relação de contradição entre os interesses privados e os públicos, e sim, como afirma Humberto Ávila,⁸ uma “conexão estrutural” entre eles, pois o ordenamento jurídico, justamente, regula uma relação de tensão entre o interesse público e o particular, “bem exemplificada pela repartição de competência nos vários níveis estatais e pelo contraponto da instituição de direitos fundamentais, por sua vez só ajustável – com a ajuda de formas racionais de equidade – por meio de uma ponderação concreta e sistematicamente orientada” (ÁVILA, 1998, pp. 167, 173).

Dado que existem, pelo menos, duas acepções distintas para a expressão ‘interesse público’ – uma, *política*, em que interesse público não se distingue, por essência, do interesse de pessoas ou grupos, mas é uma espécie de “árbitro” entre diferentes interesses particulares, variando conforme a época ou o país e, outra, *jurídica*, em que o interesse público pressupõe a determinação das autoridades que terão competência para serem árbitros entre os interesses particulares –, é normalmente o legislador (constitucional e ordinário) quem define, com precisão, a maior parte dos elementos que compõe o interesse público, as regras jurídicas segundo as quais estes fins serão perseguidos, bem como as autoridades competentes para intervir e os meios que estas poderão usar. São fundamentalmente as normas constitucionais que dizem quais interesses devem ser perseguidos (VEDEL, 1958, p. 174; MAURER, 1994, pp.13-14; ÁVILA, 1998, p. 177).

Nessas condições, nos Estados constitucionais, a Administração não possui competência para definir por si mesma os fins dos interesses públicos nem para criar novos, embora possua um poder de apreciação bem amplo quando o legislador define só muito genericamente o que seja o interesse público a perseguir (VEDEL, 1958, pp.173/175). Em outros termos, em muitos casos, é o juiz ou o administrador quem decide, dependendo de uma apreciação discricionária, o que seja o interesse público ou geral – de onde resulta a característica do serviço público (REGOURD, 1988, p. 20).

O ‘interesse público’, então, que determina os fins e os fundamentos legítimos da atuação estatal, relaciona-se com diferentes normas e conteúdos, é concretizado por meio de diversos procedimentos e se constitui através de um permanente

⁸ Discutindo a posição de Ávila, ver Fábio Medina Osório. Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no direito administrativo brasileiro? *Revista dos Tribunais*, Ano 88, Dezembro de 1999, Vol. 770, pp.53/92.



processo de compreensão do Estado em uma dada comunidade, possui uma “indeterminabilidade empírica” a ponto de não poder sequer ser separadamente descrito do interesse privado na “análise da atividade estatal e seus fins” (ÁVILA, 1998, p. 167). Por estas razões, ele só pode ser descrito com referência a situações concretas, além de não poder ser o fundamento da atuação da Administração.

Igualmente a definição do que sejam ‘as necessidades de interesse geral’ contém severas dificuldades já que ‘necessidade’, além de também ser um conceito jurídico indeterminado, vem sempre presidida por uma situação de fato – situação de perigo ou de potencial ameaça para um fim reconhecido como essencial pelo grupo social e um componente jurídico – valores, fins e objetivos que devem ser realizados ou protegidos pelos poderes públicos (GARCIA, 1996, pp.165-167). Não existe um único fim considerado essencial pelo grupo social – sob a rubrica ‘interesse geral’ podem existir diversos objetivos como ordem pública, continuidade do serviço público, etc.- e estes objetivos são variáveis, “existem tantas variantes da necessidade quantas combinações dos componentes fáticos e jurídicos sejam possíveis” (GARCIA, 1996, pp.165-167). Sendo assim, se os interesses gerais são indefinidos e indefiníveis objetivamente, em um sistema democrático, a definição de seu conceito e a específica determinação de seu conteúdo correspondem aos órgãos representativos do grupo social que tenham competência para expressá-los. É ao legislador, então, que cabe expressar a concepção que, em cada momento, prevalece do interesse geral, isto é, ele se define através dos órgãos de direção política.

Há, evidentemente, objetivos mínimos comumente aceitos pelo grupo social e que são necessários para sua sobrevivência enquanto tal, independentemente do grupo político que tenha o poder em um momento determinado: são fins primários, como manutenção de um mínimo de paz social – a ordem pública - e atividades sem as quais o Estado desapareceria, como os serviços essenciais para a comunidade, isto é, aqueles que estão dispostos em função de certos direitos ou bens constitucionalmente protegidos. Por isso, nem mesmo os conceitos de ‘serviço essencial’ e ‘serviço público’ coincidem, de vez que certas atividades podem ser geridas por particulares e nem por isso deixam de ser essenciais no sentido de satisfazer direitos e interesses essenciais, como, por exemplo, aquelas que garantem a liberdade de movimento das pessoas no território de um Estado ou



mesmo a distribuição de mercadorias necessárias à vida comunitária ordenada e organizada (bens de primeira necessidade) ou, ainda, a das indústrias de armamentos ou estratégicas que são essenciais para a defesa nacional. No Brasil, é a lei de greve (Lei 7783/89) quem estabelece o que é serviço ou atividade essencial (art.10), bem como, no artigo 11 e § único, que os serviços essenciais são aqueles “indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade”. Por ‘necessidades inadiáveis’ se entendem “aquelas que, não atendidas, coloquem em perigo iminente a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população”.

Enfim, a noção de ‘serviço público’ contém um elemento orgânico (pessoa pública), um formal (atividade prestada sob um regime de direito público) e outro material (destina-se a perseguir um ‘interesse público’). A participação do usuário na gestão dos serviços públicos, constitui, por isso mesmo, uma das essências da Constituição entendida como instituição, como ordem concreta da vida da comunidade, por que ele é, em última instância, o destinatário final dos serviços e portador de interesses gerais, que devem ser tomados em consideração pela Administração. Cabe, então, apreciar como a Constituição Brasileira de 1988 estruturou e previu tal colaboração.

II - A PARTICIPAÇÃO DO USUÁRIO NO SERVIÇO PÚBLICO

2.1 Serviço público na Constituição Brasileira

Na Constituição da República, subjaz o entendimento de que o serviço público é uma espécie de atividade econômica, isto é, “ a atividade assumida por uma coletividade pública com o propósito de dar satisfação a uma necessidade de interesse geral, com a necessidade de participação de uma pessoa pública” (TABORDA, 2008, p. 221). Por extensão, é toda atividade que a coletividade assume por que a realização da mesma é necessária ao interesse público ou geral. Assim, a prestação de um serviço público “está voltada à satisfação de necessidades, o que envolve a utilização de bens e serviços, recursos escassos” (GRAU, 2001, p. 250).

Tradicionalmente, os serviços públicos submetem-se a um regime jurídico próprio, isto é, um conjunto de normas que impõe deveres e atribuem direitos tanto aos concessionários e permissionários quanto aos usuários. Daí a doutrina falar em princípios informativos dos serviços públicos, tais como a generalidade, a



continuidade, a eficiência, a segurança, a cortesia e a modicidade, todos reconduzíveis à expressão constitucional e infraconstitucional ‘serviço adequado’. (MOREIRA NETO, 2001, p. 417; GROTTI, 2002, pp. 48 e ss).

O que caracteriza, portanto, uma atividade como serviço público é a vinculação com o interesse social, “isto é, a sua indispensabilidade à realização e ao desenvolvimento da interdependência social, seguindo a tese de Duguit ou a tese alemã (*Daseinsvorsorge*), explorada, entre nós, por Ruy Cirne Lima” (TABORDA, 2008, p. 221). Com efeito, o mestre gaúcho, e mais recentemente, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, afirmam o serviço público “todo serviço existencial, relativamente à sociedade, ou pelo menos, assim havido num momento dado, que, por isso mesmo, tem de ser prestado aos componentes daquela, direta ou indiretamente, pelo Estado ou outra pessoa administrativa”, ou ainda, atividades pelas quais o Estado, por si ou por delegados, promove ou assegura a satisfação de interesses públicos, assim considerados por lei. (CIRNE LIMA, 1987, p. 82; MOREIRA NETO, 2000, p. 126).

O relevante em tais construções é o fato de de que, mesmo que a atividade de interesse social seja prestada por particulares (concessão e permissão), não deixa de ser uma “finalidade” do Estado brasileiro. Assim, a finalidade da ordem econômica estruturada na Constituição é “a preservação dos vínculos sociais e a promoção da coesão social pelo Estado” e ele cabe “a responsabilidade pela provisão, à sociedade, como serviço público, de todas as parcelas da atividade econômica em sentido amplo que seja tidas como indispensáveis à realização e ao desenvolvimento da coesão e da interdependência social” (GRAU, 2001, p.391).

São, pois, missões do serviço público, alcançar aos cidadãos prestações essenciais, além de contribuir para a coesão social e “favorecer a utilização racional, eficaz e equilibrada do território. O serviço público, justificado pela eficiência e equidade, é capaz de contribuir para a correção dos desequilíbrios do território e das desigualdades sociais”(TABORDA, 2008, p. 222). No particular, a doutrina brasileira segue a construção francesa mais recente (MODERNE, 2001, pp. 14/15) e refere preconizar a reforma do Estado em curso a descentralização de serviços públicos e a sua delegação de sua execução, que deve se dar por meio de permissão e concessão. O “Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado” considera existirem quatro setores de atuação do Estado (núcleo estratégico, de atividades



exclusivas, serviços não exclusivos e setor de produção de bens e serviços para o mercado), para os quais se indicam a concessão ou permissão de serviço público como instrumentos adequados para aumentar a eficiência. Neste caso, interessa ou que o Estado preste ele mesmo o serviços públicos ou que apenas assegure a sua prestação por meio de delegatários. (DI PIETRO, 1999, P. 42; MOREIRA NETO,2000, p. 125).

No termos da Constituição da República Brasileira, através da atuação em “conselhos”, os particulares se envolvem na execução das tarefas públicas. Tais conselhos têm atribuições bastante extensas, que se podem situar no campo do planejamento, do controle e da produção-execução de políticas públicas. Os mecanismos de participação aí adotados vão desde o planejamento participativo até a gestão tripartida de serviços públicos (OLIVEIRA, 2005, p. 102). Os mecanismos mais tradicionais são aqueles que dizem respeito ao planejamento, muito embora também se utilize, em menor medida, da gestão associada para os serviços públicos.

No que diz respeito à intensidade da participação orgânica - nos conselhos - é quase sempre indireta, pois os cidadãos que integram os conselhos são escolhidos em função de serem membros de associações de classe, sindicatos, associações de bairro e assim por diante, exceto nos casos de reunião aberta; quanto à natureza de suas decisões, alguns decidem vinculativamente e outros só proferem consultas, não vinculativas. Neste particular, poderá haver uma vinculação no que diz respeito à exigência de motivação em relação às objeções apontadas pelo conselho ao ato administrativo em discussão. É o caso da maior parte deles.⁹ Isso não significa, no entanto, que, em certas situações, os conselhos não decidam de forma vinculativa, isto é, que suas decisões não possam ser executadas sem que seja necessário a homologação por um órgão superior da Administração - via de regra o Executivo -.

⁹ STJ (MS Nº 9.250 - DF Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Julgado em 24/08/2005) EMENTA: “MANDADO DE SEGURANÇA. CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. ELABORAÇÃO DE LISTAS PARA NOMEAÇÃO DE CONSELHEIROS. CONSULTA A ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL. LEI N. 9.131/95. DECRETO N. 1.716/95. PORTARIAS MINISTERIAIS N.S 1.455/95 E 13/96.1.(...).4. DISPOSIÇÕES LEGAIS QUE NÃO ELENCAM NOMINALMENTE AS ENTIDADES QUE DEVERÃO SER CONVIDADAS PARA A ELABORAÇÃO DE LISTAS PARA A ESCOLHA DE CONSELHEIROS, PERMITE O EXERCÍCIO DA DISCRICIONARIEDADE, CONFORME A FINALIDADE DAS LEIS DE REGÊNCIA.5. SEM O LUZEIRO DA LIQUIDEZ E CERTEZA, INDEMONSTRADO O ABUSO DE PODER OU ILEGALIDADE, NÃO ENCONTRA RESGUARDO O DIREITO VINDICADO.6. SEGURANÇA DENEGADA” Disponível em www.stj.gov.br, acessado em 12.01.2016.



O que ressalta na atuação dos conselhos é sua função de “colocar sugestões” e discutir problemas: “[...] os cidadãos têm condições de indentificar os problemas que mais os afligem, dentre vários, e discuti-los como tentativa de buscar soluções”, (OLIVEIRA, 2005, p. 114). Com isso, os conselhos têm, na verdade, função consultiva, porque, além de discutir os problemas através de um processo racional de deliberação, oferecem alternativas e opiniões, (às vezes técnicas e bastante complexas) que serão ou não consideradas pela Administração, e isso não os torna menos democráticos.

Mesmo que os conselhos sejam considerados criações artificiais, porque são criados por determinação legislativa federal ou só por necessidade financeira de repasse de verbas, o certo é que tais órgãos são importantes canais de diálogo da Administração com os cidadãos e uma forma excelente de participação. Enfim, as formas de participação orgânica são diversas: o cidadão pode participar de órgãos auxiliares externos (conselhos, órgãos especializados de assistência, propostas e controles,) e em órgãos internos de decisão (como *expert*).¹⁰ Frequentemente, estas funções se realizam através das associações criadas oficialmente, mas não só: pode haver a introdução de representantes de interesses nos órgãos colegiados do governo (internos). O que mais ocorre, porém, é a participação articulada segundo técnicas qualificadas de representação de interesses, mas esta representação não é aquela política no sentido que supõe uma representação que vincula o representante e o representado. O que há é uma ligação entre a atividade do representante e as necessidades, exigências, interesses de outras pessoas ou grupo de pessoas, de modo que há a aderência da atividade do representante aos interesses que ele deva servir como intérprete e protetor. Assim, tanto faz se a escolha do representante se dá por meio de eleição, pela indicação de grupos já organizados ou pela Administração, que procede a estas designações entre categorias profissionais e sociais já estabelecidas (ENTERRÍA, 1986, pp. 262/263).

Que os conselhos, de modo geral, estejam constituídos por representantes de grupos, associações, partidos, etc., é própria da inserção do ideal democrático na Administração. Nas democracias, o modo de formar os “comitês decisórios”,

¹⁰ A participação do cidadão como *expert* também é uma forma característica de colaboração do particular com a Administração, ainda que ela não se enquadre na técnica de representação de interesses. Nesse caso, a participação é *uti cives*, porque o cidadão não é representante de um setor social: ele participa em razão de sua qualificação técnica (livre e crítica), que não se integra a um serviço administrativo concreto.



conforme a sua natureza e composição, é através da eleição de representantes, afirma Sartori (SARTORI, 1994, pp. 297 e ss). A regra para a tomada de decisões é a regra da maioria, que pode ser qualificada ou simples. A regra da maioria qualificada é utilizada como critério último para a redução dos riscos externos e para a proteção das minorias no interior do comitê, e isso se aplica aos conselhos. O resultado será uma soma positiva - todos ganham algo, porque cooperam - e não a soma zero (um ganha e outro perde) e isso é o que realmente importa. Assim, em uma visão institucionalista, é preciso garantir o caráter democrático dos serviços públicos e isso justifica a participação dos usuários na sua gestão.

2.2 O usuário como colaborador e fiscal dos serviços públicos

Do princípio da generalidade do serviço público decorre o seu caráter *universal* - deve ser estendido ao maior número de pessoas possíveis -, *isonômico* - todos os usuários devem ser tratados igualmente -, e *democrático* - fica garantida a participação do usuário “em tudo o que se refira ao serviço que lhe é oferecido ou prestado” (MOREIRA NETO, 2001, p. 417).

Por isso, na Constituição Federal, pela Emenda 19/98, foi prevista a possibilidade de participação do usuário na administração pública direta e indireta (art. 37, § 3º), e de que este oponha reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral (art. 37, § 3º, I). A Constituição remeteu à lei a disciplina das formas de participação do usuário na Administração, também o fazendo em relação à defesa do usuário de serviços públicos.

A Lei 8.987/95 já traçara as diretrizes da participação dos usuários na execução da prestação de serviços públicos por concessionárias e permissionárias, e, desse conjunto legislativo sobressai que o usuário poderá participar como *colaborador*, e como titular de direitos e deveres, destacando-se o direito de receber um serviço adequado e o dever de comunicar à autoridade os atos ilícitos e os abusos praticados pelos delegatários. O usuário, direto ou potencial dos serviços públicos poderá, então, participar de sua fiscalização e do seu controle (GROTTI, 2002, p.59).

Por isso, as leis especiais que regulam os vários serviços públicos, fazem previsões de participação do cidadão, como a “instituição de ouvidores junto a



diferentes “órgãos públicos”, audiências e consultas públicas, existência de conselho consultivo, sistemas de “disque-denúncia” e etc. , como é o caso da Lei 9.472/97 (Lei Geral das Telecomunicações, que instituiu a ANATEL)¹¹ e da Lei 9.427/96 (que instituiu a ANEEL). Estas leis instituíram as ‘Agências Regulatórias’ para os serviços de telecomunicações e energia, e estão no marco do desenvolvimento de um “direito geral de regulação”.¹²

Em razão das novas políticas de descentralização e deslegalização, nas democracias ocidentais multiplicam-se os órgãos autônomos de regulação ou ‘autoridades administrativas independentes’, de “discutível natureza jurídica” (AUTIN,1991, p. 1534), que organizam determinadas funções administrativas ao lado das estruturas tradicionais, em certos setores como serviços públicos, (Inglaterra e Brasil), de audiovisual (França e Portugal) e controle dos mercados financeiros (França, Espanha e Itália). Tais órgãos, frutos da política de desregulamentação e privatização, seguem o exemplo das agências federais de regulação existentes nos EUA¹³ e se têm imposto ao organizarem uma função de controle ou de regulação a salvo da política partidária e “para assegurar a imparcialidade das decisões” (MARCOU, 2001, p.59). Através do *Welfare State*, uma parte sempre maior da comunidade foi convertida em “clientes do governo” e isto determinou a expansão de ‘agências não regulatórias’, atuantes na prestação de benefícios, de modo a superar a expansão das ‘agências regulatórias’, que atuam coercitivamente (SCHWARTZ, *apud* COUTO E SILVA, 1996, pp. 36/37). A ‘Agência Reguladora’, então, possui “a missão de traçar metas, objetivos, regras estáveis (...), para o aprimoramento dos serviços públicos entregues à iniciativa privada” e a competência para “fiscalizar a implementação das técnicas gerenciais modernas,

¹¹ Lei 9.472/97. Art. 33. “ O Conselho Consultivo é órgão de participação institucionalizada da sociedade na Agência. Art. 34. O Conselho será integrado por representantes indicados pelo Senado Federal, pela Câmara dos Deputados, pelo Poder Executivo, pelas entidades de classe das prestadoras de serviço de telecomunicações, por entidades representativas dos usuários e por entidades representativas da sociedade nos termos do regulamento. (...) Art. 42. As minutas de atos normativos serão submetidas à consulta pública, formalizada por publicação no Diário Oficial da União, devendo as críticas e sugestões permanecerem à disposição do público na Biblioteca.”

¹² Lei 9427/96. Art. 4º, § 1º. “ O decreto de constituição da ANEEL indicará qual dos diretores da autarquia terá a incumbência de, na qualidade de ouvidor, zelar pela qualidade do serviço público de energia elétrica, receber, apurar e solucionar as reclamações dos usuários. (...) § 3º. O processo decisório que implicar afetação dos direitos dos agentes econômicos do setor elétrico ou dos consumidores, mediante iniciativa de projeto de lei ou, quando possível, por via administrativa, será precedido de audiência pública convocada pela ANEEL.”

¹³ Estas entidades são chamadas de ‘Agências Reguladoras’ por influência dos ordenamentos anglo-saxônicos, traduzindo a expressão *regulatory agencies* ou *regulatory commissions*, que surgiram na Inglaterra a partir de 1834 e nos EUA desde 1887, com a *Interstate Commerce Commission*.



com o objetivo que o concessionário preste serviço público com eficiência, qualidade e preços competitivos” (GOMES DE MATTOS, 1999, p. 73). Advém daí que, modernamente, a privatização da execução dos serviços públicos acabou sendo “uma *publicização* de sua regulamentação e controle” (MOREIRA NETO, 2000, p. 148). Entretanto, se tais fórmulas se mostram úteis para a neutralização de um setor submetido a fortes pressões políticas e econômicas, apresentam, também certos ‘perigos’, pois “a autonomia em relação ao governo pode se traduzir por um controle de grupos de interesse e tende a fazer prevalecer uma lógica puramente setorial” (MOREIRA NETO, 2000, *idem*).

No Brasil, tais agências, organizadas, na maior parte dos casos, sob a forma de autarquia, desempenham funções de controle na prestação de serviços públicos, cuja execução é transferida à empresas estatais ou empresas privadas. São elas: a ANP – Agência Nacional de Petróleo, vinculada ao Ministério de Minas e Energia, a ANEEL – Agência Nacional de Energia Elétrica, vinculada ao Ministério das Comunicações, a ANVS - Agência Nacional de Vigilância Sanitária, vinculada ao Ministério da Saúde e a ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações, também vinculada ao Ministério das Comunicações.¹⁴

No particular, importa considerar que, nas previsões legislativas, ressaltam pelo menos quatro formas de participação na elaboração das normas das agências reguladoras, quais sejam: a) a *audiência pública* (prevista na legislação da ANEEL e da ANP, sendo que, nesta última, está mencionada a sessão pública para a reunião de diretoria)¹⁵; b) *consulta pública sobre minutas de atos normativos* (ANATEL); c) *escolha de pessoas da sociedade civil para compor os órgãos consultivos* (que se manifestam durante o processo de elaboração das normas, embora o poder normativo fique a cargo da direção da agência (ANATEL, ANS e ANVISA) e d) *manifestação dos interessados sobre os pedidos de outorga do direito de uso de recursos hídricos* de domínio da União, bem como sobre os atos administrativos que dele resultarem (ANA) (OLIVEIRA, 2003, pp. 594 e ss.).

¹⁴ Na caracterização jurídica das agências reguladoras, aos elementos clássicos das autarquias se vieram a somar uma relativa independência que diz respeito a quatro aspectos: independência política dos gestores, independência técnica decisional, “predominado as motivações apolíticas para seus atos” (MOREIRA NETO, 2000, p. 148), independência normativa e independência gerencial orçamentária e financeira, com atribuição legal de fonte de recursos próprios.

¹⁵ Decreto 2455/98, Art. 18. “As sessões deliberativas da Diretoria da ANP que se destinem a resolver pendências entre agentes econômicos e entre estes e consumidores e usuários de bens e serviços da indústria do petróleo serão públicas, permitida a sua gravação por meios eletrônicos e assegurado aos interessados o direitos de delas obter transcrições.”



Ressalta de todo esse conjunto normativo, um verdadeiro “direito de reclamação”, decorrente do princípio democrático, que constitui mais uma das modalidades de controle e fiscalização dos serviços públicos, submetendo os prestadores, em qualquer nível federativo. O conteúdo desse direito se traduz na possibilidade de os usuários fazerem denúncias de irregularidades, elaborarem reclamações e assim por diante, constituindo-se em verdadeiro e legítimo fiscal da atuação administrativa vinculada à prestação de serviços públicos (SCHIER,2002, p. 173)

Considerações finais

Em síntese, ‘serviço público’ emergiu, como uma noção técnica, na modernidade, porque só então se consolidou a distinção ‘público-privado’, sua condição essencial, e a partir da visão de que a Constituição “real” e “efetiva” é um processo contínuo de colaboração entre o cidadão e o Estado. Nas condições supra descritas, o cidadão, usuário efetivo ou potencial de serviços públicos, participa do controle e fiscalização destes, ora de forma direta, ora de forma indireta (através de conselhos), mas esta sempre é *uti cives*, ou seja, ele participa como portador de um interesse geral, cuja finalidade é garantir a *adequada prestação dos serviços*

No âmbito dos direitos dos usuários dos serviços públicos, também está previsto o acesso amplo às informações administrativas e aos atos de governo, observados os casos de restrição e, com mais razão, o direito à informação adequada sobre as condições de prestação dos serviços, suas tarifas e preços e ao prévio conhecimento das condições de suspensão do serviço. Isso acaba por confirmar a tese segundo a qual o primeiro obstáculo que a participação direta encontra é o ‘segredo administrativo’, de modo que, para a mesma ser efetiva, é necessário que os atos preparatórios das decisões administrativas sejam abertos. A publicidade das decisões e o acesso às informações, são, então, as condições institucionais que tal participação exige. Advém daí a interconexão funcional entre democracia, publicidade enquanto direito fundamental de acesso às informações e participação orgânica do cidadão nas atividades administrativas.

Quais são os limites da participação dos usuários na prestação dos serviços públicos, bem como responder questões de efetividade normativa depende de pesquisa empírica a ser feita pelos juristas nacionais. Assim, a resposta à



indagação central deste ensaio é que o cidadão, usuário do serviço público, deve participar de sua gestão, primeiramente por que, em qualquer fase do Estado, há tarefas públicas de caráter administrativo a desempenhar: não há Estado sem Administração. Em segundo lugar, tal participação é essencial porque a Constituição democrática é entendida como ordem jurídica fundamental da coletividade, processo permanente de colaboração, organizado procedimentalmente, capaz de resolver conflitos internos e fundamentar competências. Quer dizer, o cidadão é o “dono” do condomínio; a Administração, o seu “gerente” e, como se diz nos pampas, “é o olho do dono quem engorda o boi”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAGÃO, Alexandre Santos do. *Agências Reguladoras e a evolução do Direito Administrativo Econômico*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- ARISTÓTELES. *Política*. Tradução António Campelo Amaral e Carlos de Carvalho Gomes. Lisboa: Vega, 1998.
- AUTIN, Jean Louis - Le Contrôle des Autorités Administratives Indépendantes par le Conseil d'État est-il pertinent? *Revue du Droit Public et la Science Politique en France et a l'Étranger*. Paris: Librairie Générale du Droit et de Jurisprudence, 1991.
- ÁVILA, Humberto Bergmann. Repensando o “Princípio da supremacia do interesse público sobre o particular.” *Revista Trimestral de Direito Público*. Nº 24. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.
- CHAPUS, René. Le Service Public et La Puissance Publique. *Revue du droit public et de la science politique en France et a L'Étranger*, Tomo LXXXIV, nº2. Paris: LGDJ, 1968.
- CIRNE LIMA, Ruy. *Princípios de Direito Administrativo*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.
- CORAIL, Jean-Louis. *La Crise de la Notion Juridique de Service Public en Droit Administratif Français*. Paris: Librairie Générale du Droit et de Jurisprudence, 1954.
- COUTO E SILVA, Almiro do. Os indivíduos e o Estado na realização das tarefas públicas. Site do PPGD da UFRGS: <http://www.mestredir/ufrgs.br>, 1996. Acessado em 15 de setembro de 2016.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na Administração Pública*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- ENGLISH, Karl. *Introdução ao Pensamento Jurídico*. 6. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 1988.
- ENTERRÍA, Principes et Modalités de la Participation In: RIVERO et al. *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*. Bruxelles: Bruylant Bruxelles, 1986.
- GARCIA, Vicente Alvarez. *El Concepto de Necesidad en Derecho Publico*. Madrid: Editorial Civitas, 1996.
- GOMES DE MATTOS, Mauro Roberto. Agências Reguladoras e suas características. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar. Nº 218, out.dez/1999.



- GRAU, Eros Roberto. *Constituição e Serviço Público*. GRAU, Eros R., GUERRA FILHO, Santiago. *Direito Constitucional. Estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.
- GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. Teoria dos Serviços Públicos e sua Transformação. In: SUNFELD, Carlos Ari (org.) *Direito Administrativo Econômico*. 1ª. Ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- HAURIOU, Maurice. *Précis de droit Administratif et de droit public*. Revue et mise à jour par André Hauriou. Réédition présentée par Pierre Devolvé et Frank Moderne. 12. ed. Paris: Dalloz, 2002.
- HESSE, Konrad. *Elementos de Direito Constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1998.
- HESSE, Konrad. *A Força Normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1991.
- LASSALE, Ferdinand. *O que é uma constituição política*. São Paulo: Global Editora, 1987.
- JOURDAN, Philippe. La Formation du Concept de Service Public. *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et a L'Étranger*, Tome CIII. Paris: Librairie Générale du Droit et de Jurisprudence, 1988.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la Constitución*. Barcelona: Editorial Ariel, 1986.
- MAURER, Harmut. *Droit Administratif Allemand*. Paris: Librairie Générale du Droit et de Jurisprudence, 1994.
- M. LONG, P. WEIL, G. BRAIBANT, P. DEVOLVÉ e B. GENEVOIS. *Les Grands Arrêts de la jurisprudence administrative*, 13ª ed. Paris: Dalloz, 2001.
- MODERNE, Franck. 'Les Transcriptions Doctrinales de L'Idée de Service Public'. In: MODERNE, Franck et MARCOU Gérard (éds). *L'Idée de Service Public dans le droit des États de L' Union Européene*. Paris: L'Hartmann, 2001.
- MORAND-DEVILLER, Jacqueline. *Cours de Droit Administratif*. Paris:Montchrestien, 1991.
- MOREIRA NETO, Diogo F. *Curso de Direito Administrativo*. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- MOREIRA NETO, Diogo F. *Mutações do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- OLIVEIRA, Cristiane Catarina. *O Município Brasileiro: Participação Política e Conselhos Municipais*. 2005. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- OLIVEIRA, Cristiane Catarina. 'Participação social na elaboração de normas das agências reguladoras no Brasil e nos Estados Unidos da América do Norte'. In: DI PIETRO, Maria Sylvia (org.) *Direito Regulatório. Temas polêmicos*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003.
- OSÓRIO, Fábio Medina. Existe uma supremacia do interesse público sobre o privado no direito administrativo brasileiro? *Revista dos Tribunais*, Ano 88, Dezembro de 1999, Vol. 770.
- REGOURD, Serge. Le service public et la doctrine: pour un plaidoyer dans le procès en cours. *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et a L'Étranger*. Paris: Librairie Générale du Droit et de Jurisprudence, 1988.
- RIVERO Jean. *Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1981.
- SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada 1: o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994.



SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. *A Participação Popular na Administração Pública: o Direito de Reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, [s.d].

TABORDA, Maren. A Justiça Fiscal e a exação sobre os serviços notariais e registrais. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*. Ano 16. Nº 79. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, março-abril de 2008.

VEDEL, Georges. *Droit Administratif*. Tomo I. Paris: Presse Universitaire de France, 1958.