ISSN: 2358-3010

UMA REFLEXÃO SOBRE A TITULARIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO E A APLICAÇÃO DO REGIME JURÍDICO DE DIREITO PÚBLICO NA LÓGICA DA DESCENTRALIZAÇÃO

A REFLECTION ON THE OWNERSHIP OF THE PUBLIC SERVICE AND THE APPLICATION OF THE LEGAL REGIME OF PUBLIC LAW IN THE LOGIC OF DECENTRALIZATION

Caroline Müller Bitencourt[1]
João Felipe Lehmen[2]

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo fazer uma reflexão sobre a titularidade do serviço público e a aplicação do regime jurídico quando da prestação dos serviços públicos pelas entidades do terceiro. O problema de pesquisa consiste no seguinte questionamento: sob o enfoque da titularidade do serviço público, qual o regime jurídico aplicado quando da sua prestação pelo terceiro setor? Parte-se da hipótese de que para as entidades do terceiro setor não se aplicam as mesmas regras inerentes ao serviço público prestado diretamente pelo Estado, de tal sorte que não existe um controle de gastos, aplicação de recursos, contratação de pessoal e etc. Para confirmação ou falseamento da hipótese será utilizado o método hipotético-dedutivo, iniciando-se o debate pela contextualização do serviço público na Constituição e seus postulados, perpassando pela reforma administrativa do Estado para finalmente se analisar

[1] Professora de Teoria do Direito do PPGD – Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC (Santa Cruz do Sul-RS, Brasil). Doutora em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. Especialista em Direito Público pela Universidade de Passo Fundo. Professora da graduação e da pós-graduação lato sensu da Universidade de Santa Cruz do Sul. Contato: carolinemb@unisc.br.

[2] Mestrando do PPGD – Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, bolsista PROSUC/CAPES Modalidade II. Advogado e consultor na Delegação de Prefeituras Municipais – DPM. Ex-assessor jurídico Municipal. Membro do Instituto Gaúcho de Direito Eleitoral – IGADE e da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/RS. Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET e pós-graduando em Direito Público. Contato:felipelehmen12@hotmail.com.

o que isso representa para a caracterização do regime jurídico aplicado à espécie.

Palavras-Chave: Regime jurídico. Serviço público. Titularidade.

ABSTRACT
The purpose of this article is to reflect on the ownership of the public service and the application of the legal regime when the public services are provided by third party entities. The research problem consists of the following question: under the focus of public service ownership, what is the legal regime applied when it is provided by the third sector? The hypothesis is that for the entities of the third sector the same rules inherent to the public service provided directly by the State do not apply, in such a way that there is no control of expenses, application of resources, hiring of personnel and etc. To confirm or falsify the hypothesis, the hypothetical-deductive method will be used, starting the debate by contextualizing the public service in the Constitution and its postulates, going through the administrative reform of the State to finally analyze what this represents for the characterization of the legal regime applied to the species.

Keywords: Legal regime. Public service. Ownership.

1 INTRODUÇÃO

A prestação direta dos serviços pelo Estado, assegura a aplicação do regime de direito público e por consequência que as garantias previstas no art. 37 da Constituição também sejam respeitadas.

Essas garantias dão margem a instrumentos de controle, os quais podem tanto ser direcionados ao próprio aparato interno do Estado, como é o caso da garantia de segregação de funções aos controladores internos, estabilidade de servidores, regra de moralidade (vedação ao nepotismo), assim como para os cidadãos que embora façam parte dele (Estado), são os beneficiários do serviço público. Neste último caso, é possível citar a título exemplificativo, a Lei de Acesso à Informação, a qual garante ao cidadão o direito de conhecer dados

relativos a prestação de serviços públicos e outras questões que entender relevante, ressalvadas as matérias sigilosas.

Entretanto, quando o regime jurídico não é de direito público, o que acontece quando da prestação dos serviços públicos pelo terceiro setor, os instrumentos de controle, mencionados a título exemplificativo anteriormente, tendem a perder força e até mesmo não subsistir, tendo em conta especialmente que as relações passam a ser regidas pelo instituto do regime de direito privado, o qual não deve obediência aos postulados do art. 37 da Constituição, mesmo que a titularidade do serviços permaneça com o Estado.

Diante desta contextualização, o artigo se propõe a analisar, sob o viés crítico, se a titularidade do serviço público não impõe, por consequência, que na prestação dos serviços públicos pelo terceiro setor, o regime jurídico também seja de direito público.

Parte-se do pressuposto de que a prestação dos serviços públicos pelo terceiro setor, ainda que de serviços essenciais, é constitucional sob o prisma da Constituição de 1988, mas que se aplica o regime jurídico de direito privado, restam distanciados os postulados previstos na Constituição para a prestação do serviço público, ainda que a sua titularidade seja mantida. Embora a sua prestação ocorra por meio de entidade do terceiro setor, mesmo assim, se está diante de serviço público e que, portanto, se deveria obediência aos postulados do art. 37.

Visando confirmar ou refutar a hipótese lançada, por meio do método de abordagem hipotético-dedutivo percorrer-se-á um caminho que se inicia pela contextualização do serviço público na Constituição e seus postulados, perpassando pela reforma administrativa do Estado para finalmente se analisar o que isso representa para a caracterização do regime jurídico aplicado à espécie.

A justificativa e relevância social do estudo ficam evidenciadas a partir do momento em que se percebe que os argumentos de ordem financeiro-orçamentários e a própria desburocratização tem sido a bandeira levantada pelos gestores públicos sem analisar as consequências que podem surgir a partir dessa tomada de decisão.

2 NOÇÕES DE SERVIÇO PÚBLICO E SEU SUBSTRATO FORMAL (REGIME JURÍDICO DE DIREITO PÚBLICO)

A noção de serviço público retoma a França, quando lá se estudou e analisou o tema profundamente tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência com o fito de delimitar a competência da jurisdição administrativa e responsabilidade do Estado (MELLO, 2017).

Foi a partir dos julgados do Caso Blanco[3] e do Caso Terrier[4] que basicamente se desenvolveu na França o entendimento de que serviço público é o instituto capaz de identificar a atuação do Estado para com o interesse geral (SCHIER, 2016).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017) exemplifica a importância da escola francesa de direito administrativo dizendo que Leon Duguit e Roger Bonnard consideravam o serviço público como atividade ou organização de todas as funções do Estado de tal modo que eles chegaram ao ponto de referir que ele (o Estado) seria a cooperação de serviços público organizados e fiscalizados pelos governantes.

No Brasil, foi com a Constituição de 1988 e a redemocratização institucionalizada que passou a ser possível a leitura do serviço público como um conjunto de responsabilidade assumidas pelo Estado que se reputam como imprescindíveis para a concretização da dignidade da pessoa humana (SCHIER, 2016).

No entanto, nunca é demais lembrar que a Constituição de 1988, no que diz respeito especificamente aos serviços públicos não abandonou por completo a tradição das Constituições anteriores no que se refere a atribuição do poder público de prestação dos serviços públicos, em algumas vezes até com caráter de exclusividade (DI PIETRO, 2017). Porém, o constituinte não teve também a

[3] Caso em que se decidiu que o regime jurídico aplicado aos particulares é diferente daquele onde o Estado é prestador de serviços.
[4] Caso em que um particular ingressa com uma medida contra uma prefeitura pretendendo receber um prêmio por ter executado o serviço de caça.

preocupação de definir o instituto, embora ele conste expressamente desde a Constituição de 1934 (SCHIER, 2016).

A título exemplificativo calha lembrar que a Constituição de 1988 se reporta a ele (serviço público) literal e diretamente em 18 (dezoito) oportunidades e o Ato das Disposição Constitucionais Transitórias em outras 5 (cinco) vezes (MELLO, 2017), mesmo sem tê-lo definido.

O professor Celso Antônio Bandeira de Mello, citando a professora Dinorá Grotti (2014, p. 695), refere que “cada povo diz o que é serviço público em seu sistema jurídico”. Isso significa dizer, portanto, que a sua definição depende de como o Estado é pensado para aquele grupo de indivíduos que se denomina como povo. Em verdade é a concepção de Estado e seu papel para com aqueles que se inserem no seu território.

Essa ideia também é apresentada por Odete Medauar (2007, p. 314), quando refere que “saber quando e por que uma atividade é considerada serviço público remete ao plano da concepção política dominante, ao plano da concepção sobre o Estado e seu papel”.

O professor Rogério Gesta Leal (2006) ao afirmar que o Estado não pode ser concebido como uma entidade monolítica, mas sim, como complexo e em permanente fluxo onde repercutem diferentes demandas e contradições da sociedade civil, reforça ainda mais a dificuldade de caracterização não só do Estado, mas também daquelas atividades que são de sua responsabilidade, como é o caso do serviço público.

Eros Roberto Grau (2003) nessa perspectiva adverte que não há como se estabelecer um conceito para serviço público, visto que esse é atemporal. Na medida em que se admite o influxo do tempo, se admite também a mudança desse conceito. É possível estabelecer, por outro lado, uma noção de serviço público.

Portanto, por mais paradoxal que possa parecer, já que o tema foi estudado com profundidade, há, ainda, uma grande dificuldade em estabelecer uma noção do que é serviço público e ela nunca recebeu um tratamento preciso e uniforme (MELLO, 2017).

Essa dificuldade é referida por Di Pietro (2017), na medida em que ela destaca que o seu conceito foi alvo de grandes transformações, quer seja com relação aos seus elementos constitutivos e a sua própria abrangência. Referida autora lembra ainda, que parte da doutrina faz uma abordagem conceitual ampla enquanto outra boa parte apenas busca conceitua-lo restritivamente.

A despeito dessa dificuldade conceitual, o que contribuiu também a importância e relevância do tema em matéria acadêmica, o fato é que a noção de serviço público é fundamental para a compreensão do próprio direito administrativo.

Quando surgiram as primeiras noções sobre serviço público, Di Pietro (2011) salienta que para tanto era válido combinar três elementos, quais sejam: subjetivo – serviço público é aquele prestado pelo Estado; material – serviço público entendido como aquele que é o meio de satisfação dos interesses coletivos; e formal – serviço público entendido como aquele que é exercido sob o regime jurídico de direito público.

Entretanto, esses três elementos foram concebidos quando o Estado era pensado sob os princípios do liberalismo e, na medida em foram se afastando tais postulados começou a ampliar o rol de atividades próprias definidas como serviços públicos, tendo em vista que as atividades comerciais e industriais não estavam relegadas apenas a iniciativa privada (DI PIETRO, 2011).

Também contribuiu para que esses três elementos fossem questionados, o fato de que se percebeu que o Estado não dispunha de estrutura e organização para atender todas as demandas, sendo necessário chamar, por meio de delegação, os particulares para a execução das atividades que lhe eram próprias para fazê-lo em seu nome (DI PIETRO, 2011).

Nesta concepção, é possível perceber que o elemento subjetivo e formal anteriormente referidos e utilizados para definição, podem ser questionados, principalmente porque o Estado não contempla mais exclusivamente a possibilidade de prestar serviços públicos e por conta disso, não necessariamente o regime jurídico aplicado é o público. Disso resulta a chamada “crise na noção de serviço público” (DI PIETRO, 2011).

Eros Roberto Grau (1988), adverte, entretanto, que existem dois elementos indispensáveis para caracterizar o serviço público e que muitas vezes são esquecidos pela doutrina administrativa, diz ele que se trata do substrato material que está envolvido (serviço público é uma prestação fornecida aos administrados) do substrato formal (os traços que consubstanciam o chamado regime de direito público ou de direito administrativo).

3 A ASSUNÇÃO DA RESPONSABILIDADE DE PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS E A ALTERNATIVA IMPLEMENTADA FRENTE A INEFICIÊNCIA

A Constituição de 1988, já no seu art. 1º trouxe, por excelência, o Estado Democrático de Direito, consagrando a participação popular em inúmeros segmentos da administração pública, mais especialmente no que se refere à ordem social (DI PIETRO, 2017). Esses postulados foram consagrados e, em certa medida reforçados pela Emenda Constitucional nº 19 que introduziu o § 3º no art. 37 na medida em que trouxe a previsão de regulamentação das formas de participação dos usuários na administração pública direta e indireta.

Em verdade, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, buscou a partir da inserção dos inúmeros princípios no art. 37, cercar a Administração Pública de valores e características para dotar a máquina administrativa de processos democráticos (SCHIER, 2016).

O modelo estatal previsto em 1988 possuía em sua essência a atribuição direta ao poder público com relação a prestação dos serviços públicos, ou em outras palavras, significava dizer que caberia a Administração Pública diretamente a responsabilidade de promover e executar todos os serviços que lhe foram impostos pela Constituição (SCHIER, 2016).

Por outro lado, por força do próprio art. 175 da Constituição, não restava afastada completamente a possibilidade de concessão ou permissão desses serviços públicos que foram atribuídos ao Estado, desde que através de licitação.

Acontece que essa responsabilidade do Estado enquanto prestador de serviço público dava ao instituto pressupostos de direito público, fazendo nascer dai o regime jurídico que seria aplicado no caso de prestação deles, ainda que mediante concessão ou permissão. Ou seja, o regime jurídico público não seria inerente apenas a Administração Pública, mas sim aos serviços que por decorrência constitucional também são atribuídos ao Estado.

Em outras palavras, significaria dizer que o regime jurídico de direito público, para atender aos postulados democráticos, buscando concretizar princípios como o da moralidade, da probidade administrativa, da transparência e da prestação de contas seriam atributos inerentes a Administração Pública, mesmo que no caso de concessão ou permissão.

Esses princípios são, em verdade, a base de alguns instrumentos de controle que atualmente estão disponíveis, como é o caso das regras de ingresso de profissionais no serviço público, onde se exige o concurso público ou processo seletivo, vedação ao nepotismo, necessidade de audiências públicas para aprovação de leis orçamentárias, impossibilidade de dispensa arbitrária de servidores públicos, entre outros (SCHIER, 2016).

O que se pretendeu à época, em verdade, foi garantir que o funcionamento e administração dos órgãos públicos pudesse ser encampado por mecanismos que garantissem os processos democráticos de escolha e supervisão, tanto do povo quanto daqueles que possuem a tarefa nata de fiscalizar.

Essa conjuntura de fatores assegurados pela Constituição de 1988, trouxe, por consequência, uma expansão do Estado e suas responsabilidades, de tal forma que a sua interferência começou a pôr em risco as próprias liberdades individuais.

Em verdade, como o Estado assumiu uma concepção ampla, com capacidade de atuar em todos os setores da sociedade, colocou-se em risco as próprias liberdade individuais pela ação interventiva dele, conduzindo ao agigantamento que redundava na ineficácia na prestação dos serviços públicos (DI PIETRO, 2017).

Assim, o processo de liberalização econômica mundial não passou imune ao Brasil e não se restringiu tão somente ao campo econômico, trazendo reflexos ao próprio Direito e ao Direito Administrativo e Constitucional. Logo, como as relações sociais foram modificadas, também teve origem aí a necessidade, para dar conta dessas mutações, de altera-se a concepção do Estado como prestador de serviços (BITENCOURT; RECK, 2018).

Conforme Carlos Montaño (2010, p. 39), “a crise da forma burocrática de administrar o Estado emergiu com toda a força no final dos anos 80, em função do retrocesso burocrático representado pela Constituição de 1988”.

O modelo de Administração Pública até então instituído, portanto, entrou em crise devido a conjunturas políticas, econômicas e sociais do país. Tal modelo não conseguiu se sustentar devido aos problemas inerentes a sua própria sistemática, quais sejam, morosidade no atendimento, entraves às demandas sociais, prestação cara de serviços públicos, dentre outros. Com isso, entra em cena um novo modelo de administração pública com o intuito de resolver essas falhas, ou seja, o modelo gerencial.

Em meados da década de 1990 foi possível perceber uma guinada na ideia de prestação dos serviços públicos. No governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, com a nítida intenção e justificativa de dotar o serviço público de maior eficiência e desburocratizar os seus processos, a gestão enfrentou significativas alterações[5]. Estabelecendo comparações com as empresas privadas e verificando a sua eficiência se comparado com a hipotética inadequação do modelo até então vigente do Estado, se implementou o que fora denominado de reforma administrativa do estado (LEAL; FONTANA, 2010).

Assim, após a promulgação da Constituição de 1988, em decorrência de inúmeros fatores, a exemplo da “inspiração do neoliberalismo e da globalização, do sistema da *common law* e do direito comunitário europeu, ocorreu a chamada Reforma do Estado, na qual se insere a Reforma da Administração Pública” (DI PIETRO, 2011, p. 27).

[5] Se verificou, por essa análise que o desenvolvimento nacional não poderia ser impulsionado apenas pela máquina do Estado como principal fonte, ainda que ela guardasse importância nesse processo.

Esse modelo tem por objetivo desonerar a máquina estatal, deixando a seu encargo a execução estritamente das atividades-fim, descentralizando-se e transferindo para outros setores as atividades de mera execução de serviços.

4 A TITULARIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO E A LÓGICA DE APLICAÇÃO DO REGIME JURIDICO DE DIREITO PÚLBICO

Conforme já se viu anteriormente, o serviço público é incumbência do Poder Público, mas não em todos os casos de forma exclusiva dele. O próprio art. 175 da Constituição estabelece que incumbe ao Poder Público, na forma da lei, direta ou sob regime de concessão ou permissão a prestação dos serviços públicos.

Em outras palavras, significa dizer que tradicionalmente o serviço público é tido como uma atividade que é inerente ao Estado, ou seja, o Estado que possui o dever de prestá-lo (SCHIER, 2016).

Essa assertiva, entretanto, não pode ser confundida com a ideia de que, ao toma-la por base, haveria impedimento de que particulares possam também prestar serviços públicos, antes pelo contrário, a própria redação da Constituição dá margem para a concessão e permissão de serviços públicos.

Adriana Schier (2016), destaca com maestria que tradicionalmente se entende e se tem atribuído a responsabilidade pela prestação dos serviços público aos entes público, como União, Estados e Distrito Federal, assim como aos Municípios diretamente. Disso resulta em uma verdadeira confusão e demasiado equivoco ao se entender que esse catálogo de atividades estivesse completamente excluído das práticas econômicas. Como se isso impedisse que os serviços públicos também sejam prestados pelos particulares.

É preciso entender que a titularidade dos serviços públicos de regra é do Estado, mas ele mesmo, o Estado, pode delegar a competência de prestação. Dessa equação resulta que é vedada a atividade econômica de serviços públicos

como regra geral, não podendo ser confundida assim, a titularidade da prestação dos serviços com a titularidade do serviço (MELLO, 2015)[6].

Por outro lado, há serviços públicos no formato constitucional que não carregam essa exclusividade, ou seja, o serviço continua sendo público, mas a titularidade dele não é apenas do Poder Público. Em linguagem escorreita, se pode admitir que o texto constitucional também outorgou a possibilidade de exploração de atividade econômica desses serviços públicos.

Segundo Odete Medauar (2007, p. 317), "há serviços públicos prestados pela Administração direta, por seus próprios servidores, por exemplo, ensino fundamental e médio. Outros são de responsabilidade da Administração direta, mas executados por particulares".

O professor Celso Antônio Bandeira de Mello (2015), lembra que existem quatro espécies no serviço público que não são de titularidade exclusiva do Estado, assim como acontece nos demais casos previstos na Constituição. O eminente professor está se referindo aos serviços de saúde, educação, previdência e assistência social.

Em verdade, ao se tratar desses temas, se está falando em centralização e descentralização. Há que se compreender, todavia, que esse tema pode ser compreendido sob dois aspectos, um político e outro administrativo. Quando se fala em aspecto político, ele é utilizado para designar as formas de organização do Estado, podendo ele ser unitário ou federal, sendo o primeiro com características de centralização e o segundo de descentralização. Já no contexto administrativo se está falando na organização da própria Administração Pública, como centralizada sendo empregada para a administração direta e descentralizada para a administração indireta (DI PIETRO, 2017).

É preciso compreender, entretanto, que a descentralização da administração pública somente ocorre quando a atividade que se pretende descentralizar é típica da Administração Pública. Isso não ocorre, por exemplo,

[6] Adriana Schier (2016), neste ponto, discorda, sustentando que embora exista uma imputação de titularidade do serviço público aos entes de acordo com o art. 21 da Constituição, isso não teria o alcance de impedir a sua exploração pela iniciativa privada.

quando o Estado assume alguma atividade econômica, como é o caso daquelas situações previstas no art. 173 da Constituição (DI PIETRO, 2017).

Nessa lógica, a Administração Pública sempre que for a titular dos serviços públicos, especialmente em decorrência do seu substrato formal, visto nos tópicos anteriores, trará consigo o regime jurídico de direito público. Logo, sob essa lógica, ainda que o serviço seja prestado por entidades do terceiro setor, no caso de titularidade mantida, em sua essência se estará diante de serviços público, o que por consequência é indicativo do arrastamento do regime jurídico aplicado à espécie. Em essência se trata de serviço público, apenas se autorizou constitucionalmente a sua prestação por entidades que possuem regime jurídico de direito privado. Independente de quem realiza a sua prestação, continua sendo serviço público, aliás, pressupor o contrário significaria dizer que não se está diante de serviço público.

5 CONCLUSÃO

Pelo que restou evidenciado no trabalho, o serviço público é tema sobre o qual ainda recaem inúmeras dúvidas, especialmente com relação a sua conceituação e pressupostos inerentes, como é o caso do regime jurídico aplicado.

Entretanto, quando o serviço é prestado pelas entidades do denominado terceiro setor, sendo típica a sua atividade, a titularidade do serviço público continua sendo do Estado. Dado esse contexto, pela lógica e pelo substrato formal do serviço público, dever-se-ia continuar aplicando as regras de direito público, já que apenas há assunção por “privado” da prestação, mas continua-se diante de serviço público

Assim, respondendo ao problema de pesquisa, cumpridos os objetivos, confirmou-se a hipótese na medida em que se evidenciou que ainda que prestado pelas entidades do terceiro setor, continua sendo serviço público em sua essência, o que pela lógica demandaria a aplicação do regime jurídico de direito público. Entretanto, se sabe que apenas a lógica da titularidade não é

suficiente para justificar a aplicação do regime jurídico de direito público, são necessários outros elementos.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Antônio Carlos Carneiro de. *Terceiro setor: história e gestão de organizações*. São Paulo: Summus, 2006.

BITENCOURT, C.M.; RECK, J. R. *Políticas públicas e matriz pragmático-sistêmica: os novos caminhos científicos do direito administrativo no Brasil.* Santa Cruz do Sul: Essere nel Mondo, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2018.

_____. Lei 9.394/1996. *Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.* Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 10 out. 2018.

_____. Lei 13.019, de 31 de julho de 2014. *Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999.* Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 01 ago. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16 out. 2018.

BRASSER – PEREIRA, Luiz Carlos. *Trabalho apresentado ao seminário sobre Reforma do Estado na América Latina organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento.* Revista do Serviço Público, 1996. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.admpublicaburocraticaagerencial.pdf. Acesso em: 10 out. 2018.

CLÈVE, Clemerson Merlin. *Direito Constitucional Brasileiro: Teoria das Constituições e Direitos Fundamentais.* São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo.* 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parceiras na administração pública.* 11. ed. Rio de Janeiro, 2017.

DUARTE, Clarice Seixas. In: "*A educação como um direito fundamental de natureza social".* Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial. P. 691-713,

out. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0428100.pdf. Acesso em 10 Jul.2018

GABARDO, Emerson. *O Jardim e a Praça para além do Bem e do Mal – uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social.* 2009. 396 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Direito do Estado – Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, 2009.

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

GRAU, Eros Roberto. *Empresas Estatais ou Estado Empresário? In Curso de Direito Administrativo.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

GRAU, Eros Roberto. *Constituição e serviço público. In: Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides.* São Paulo: Malheiros, 2003.

HACHEM, Daniel Wunder. *A noção constitucional de desenvolvimento para além do viés econômico – Reflexos sobre algumas tendências do direito Público brasileiro* A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional | Belo Horizonte, ano 13, n. 53, p. 133-168, jul./set. 2013.

LEAL, Rogério Gesta. *Estado, Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas.* Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

LEAL, R.G.; FONTANA, *E. Considerações acerca de uma maior eficiência na realização dos serviços públicos na administração pública brasileira pós-reforma: relação qualitativa entre Estado e Sociedade no que tange a teoria habermasiana acerca da participação social na prestação do serviço público no Brasil*. In: SCORTEGAGNA, Fernando; COSTA, Marli da; HERMANY, Ricardo (organizadores). Espaço Local, Cidadania e Políticas Públicas. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010. v. II.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno.* 11. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Serviço público.* São Paulo: Malheiros, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo.* 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.* 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NETTO, José Paulo. *FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras.* In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). O desmonte da Nação – Balanço do governo FCH. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

PIOVESAN, Fúlvio Machado. *As patologias corruptivas e seu tratamento na perspectiva sistêmica da contratação de serviço público de transporte escolar: uma análise da realidade no estado do Rio Grande do Sul.* 2016, fl. 120. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Santa Cruz do Sul, 2014.

RECK, Janriê Rodrigues. *Aspectos teórico-constitutivos de uma gestão pública compartida: O uso da proposição habermasiana da ação comunicativa na definição e execução compartilhada do interesse público.* 2006. 320 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2006.

SCHIER, Adriano Costa Ricardo. *Serviço público: garantia fundamental e cláusula de proibição de retrocesso social.* Curituba: Íthala, 2016.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo.* São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SOUZA, Celina. *Modernização do Estado e construção de capacidades burocráticas para a implementação de políticas federalizadas.* Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 27-45, jan./fev. 2017.

TESSMANN, Erotides Kniphoff. *O direito à educação e suas perspectivas de efetividade frente às normas constitucionais vigentes no Brasil.* In: Clovis Gorczevski. Direito e Educação: a questão da educação com enfoque jurídico. Porto Alegre: UFRGS gráfica, 2006.