

---

# A&C

Revista de Direito Administrativo & Constitucional

---



ISSN 1516-3210

A&C R. de Dir. Administrativo & Constitucional	Belo Horizonte	ano 10	n. 39	p. 1-256	jan./mar. 2010
--	----------------	--------	-------	----------	----------------

# A&C REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

**IPDA**  
Instituto Paranaense  
de Direito Administrativo

INSTITUTO DE DIREITO  
**ROMEUFELIPE**  
**BACELLAR**

© 2010 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive por meio de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).



**Luís Cláudio Rodrigues Ferreira**  
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Olga M. A. Sousa  
Revisoras: Lourdes Nascimento, Ana Flávia Inácio Ferreira  
Projeto gráfico: Luis Alberto Pimenta  
Diagramação: Bruno Lopes  
Bibliotecária: Paloma Fernandes Figueiredo - CRB 2751 - 6ª Região

Av. Afonso Pena, 2770 - 15º/16º andares - Funcionários  
CEP 30130-007 - Belo Horizonte/MG - Brasil  
Tel.: 0800 704 3737  
Internet: [www.editoraforum.com.br](http://www.editoraforum.com.br)  
e-mail: [editoraforum@editoraforum.com.br](mailto:editoraforum@editoraforum.com.br)

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

Impressa no Brasil / Printed in Brazil  
Distribuída em todo o Território Nacional

A246	A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional. ano 3, n. 11, jan./mar. 2003. Belo Horizonte: Fórum, 2003.
	Trimestral
	ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba
	ISSN 1516-3210
	1. Direito Administrativo. 2. Direito Constitucional. I. Fórum.
	CDD: 342      CDU: 33.342

Revista do Programa de Pós-graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar (Instituição de Pesquisa especialmente credenciada pelo Ministério da Educação - Portaria nº 2.012/06), em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo (entidade associativa de âmbito regional filiada ao Instituto Brasileiro de Direito Administrativo).

A linha editorial da A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional segue as diretrizes do Programa de Pós-Graduação do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar em convênio com o Instituto Paranaense de Direito Administrativo. Procura divulgar as pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no direito comparado, com ênfase na questão da interação e efetividade dos seus institutos, notadamente América Latina e países europeus de cultura latina.

A publicação é decidida com base em pareceres, respeitando-se o anonimato tanto do autor quanto dos pareceristas (sistema double-blind peer review).

Desde o primeiro número da Revista, 75% dos artigos publicados (por volume anual) são de autores vinculados a pelo menos cinco instituições distintas do Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar.

A partir do volume referente ao ano de 2008, pelo menos 15% dos artigos publicados são de autores filiados a instituições estrangeiras.

Esta revista está indexada em:

- Base RVBI (Catálogo do Senado)
- Library of Congress (Biblioteca do Senado dos EUA)
- Ulrich's Periodicals Directory

A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional realiza permuta com as seguintes publicações:

- Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), ISSN 0303-9838
- Rivista Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, ISBN/EAN 978-88-348-9934-2

Diretor-Geral  
Romeu Felipe Bacellar Filho  
Diretor Editorial  
Paulo Roberto Ferreira Motta  
Editora Acadêmica Responsável  
Ana Cláudia Finger  
Secretário Editorial Executivo  
Daniel Wunder Hachem  
Conselho Diretivo  
Adriana da Costa Ricardo Schier  
Edgar Chiuratto Guimarães  
Célio Heitor Guimarães

Conselho Editorial  
Adilson Abreu Dallari (PUC/SP)  
Alice Gonzalez Borges (UFBA)  
Carlos Ari Sundfeld (PUC/SP)  
Carlos Ayres Britto (UFSE)  
Carlos Delpiazzi (Universidad de La República – Uruguai)  
Cármén Lúcia Antunes Rocha (PUC/MG)  
Celso Antônio Bandeira de Mello (PUC/SP)  
Clèmerson Merlin Clève (UFPR)  
Clovis Beznos (PUC/SP)  
Enrique Silva Cimma (Universidad de Chile)  
Eros Roberto Grau (USP)  
Guilherme Andrés Muñoz (in memoriam)  
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (Universidad de La Coruña – Espanha)  
Jorge Luís Salomoni (in memoriam)  
José Carlos Abraão (UEL)  
José Eduardo Martins Cardoso (PUC/SP)  
José Luís Said (UBA – Argentina)  
José Mario Serrate Paz (Universidad de Santa Cruz - Bolívia)  
Juan Pablo Cajarville Peluffo (Universidad de La República – Uruguai)  
Juarez Freitas (UFRGS)  
Julio Rodolfo Comadira (in memoriam)  
Lúcia Valle Figueiredo (in memoriam)  
Luís Enrique Chase Plate (Universidad Nacional do Paraguai)  
Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (in memoriam)  
Marçal Justen Filho (UFPR)  
Marcelo Figueiredo (PUC/SP)  
Márcio Cammarosano (PUC/SP)  
Maria Cristina Cesar de Oliveira (UFPA)  
Nelson Figueiredo (UFG)  
Odilon Borges Junior (UFES)  
Pascual Caiella (Universidad de La Plata - Argentina)  
Paulo Eduardo Garrido Modesto (UFBA)  
Paulo Henrique Blasi (UFSC)  
Paulo Neves de Carvalho (in memoriam)  
Pedro Paulo de Almeida Dutra (UFMG)  
Regina Maria Macedo Nery Ferrari (UFPR)  
Rogério Gesta Leal (UNISC)  
Rolando Pantoja Bauzá (Universidad Nacional do Chile)  
Sérgio Ferraz (PUC/RJ)  
Valmir Pontes Filho (UFCE)  
Weida Zancaner (PUC/SP)  
Yara Stroppa (PUC/SP)

Conselho Consultivo  
Prof. Dr. Antonello Tarzia (Università Commerciale Luigi Bocconi - Itália)  
Profa. Dra. Cristiana Fortini (UFMG - MG)  
Prof. Dr. Eduardo Biacchi Gomes (UniBrasil - PR)  
Prof. Dr. Eduardo Talamini (UFPR - PR)  
Prof. Dr. Emerson Gabardo (UniBrasil - PR)  
Prof. Dr. Fabrício Macedo Motta (UFG - GO)  
Prof. Dr. Fernando Vernalha Guimarães (Unicuritiba - PR)  
Prof. Dr. Gustavo Henrique Justino de Oliveira (USP - SP)  
Prof. Dr. Isaac Damsky (Universidad de Buenos Aires - Argentina)  
Prof. Dr. José Pernas García (Universidad de La Coruña - Espanha)  
Prof. Dr. Mário Aroso de Almeida (Universidade Católica de Lisboa - Portugal)  
Prof. Dr. Paulo Ricardo Schier (UniBrasil - PR)  
Prof. Dr. Paulo Roberto Ferreira Motta (UTP - PR)  
Profa. Dra. Raquel Dias da Silveira (Faculdades Dom Bosco - PR)  
Profa. Dra. Tatyana Scheila Friedrich (UFPR - PR)  
Prof. Dr. Ubirajara Costódio Filho (Unicuritiba - PR)  
Profa. Dra. Vanice Lirio de Valle (Universidade Estácio de Sá - RJ)

# A crise financeira e o papel do Estado: uma análise jurídica a partir do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e do serviço público

---

André Luiz Freire

Doutorando e Mestre em Direito Administrativo pela PUC/SP. Advogado.

Resumo: Este artigo tem a finalidade de analisar a crise financeira e o papel que o Estado deve desempenhar sob um ponto de vista jurídico. Esse exame será realizado a partir dos institutos da supremacia do interesse público sobre o privado e do serviço público.

Palavras-chave: Estado. Crise globalizada. Direito administrativo. Princípio da supremacia. Serviço público.

Sumário: 1 Introdução - 2 O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado - 2.1 Considerações iniciais - 2.2 O conceito jurídico de interesse público - 2.3 A supremacia do interesse público sobre o privado - 2.4 Estado contratual, soft law e supremacia do interesse público - 3 O serviço público e o papel do Estado - 3.1 Serviço público e modelo de Estado - 3.2 O direito administrativo brasileiro e o serviço público - 3.3 Serviço público, atividade econômica e o papel do Estado - 4 Conclusão - Referências

## 1 Introdução

Há algum tempo, alguns juristas, fundados em concepções neoliberais, têm defendido a mudança do papel do Estado. Em vez de prestador de serviços públicos, o Estado teria a função de regular o jogo econômico: cabe-lhe estabelecer certas regras, amenizar tensões e manter o equilíbrio do mercado; sua função é a de ser um mero árbitro do jogo econômico, e não mais um produtor de bens e serviços.

De acordo com Gaspar Ariño Ortiz, o fim dos grandes serviços públicos e a criação dos setores regulamentados (água, energia elétrica, transportes, comunicações etc.) não é simplesmente uma mera transferência de propriedade de mãos públicas para privadas. Existe um rompimento de velhos conceitos das funções do Estado, que haviam sido sedimentados desde a primeira metade do século XX. Para Ortiz, como os setores estratégicos não são “propriedade” do Estado, não lhe cabe gerir serviços públicos, direta ou indiretamente.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> ORTIZ. Sucessos e fracassos da regulação. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, p. 2. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>.

Defende-se, inclusive, a ideia de um Estado Regulador em substituição ao Estado de Bem-Estar.<sup>2</sup> Jacques Chevallier, ao explicar a ideia do Estado Regulador, aponta que a execução direta de atividades pelo Estado seria excepcionalmente justificada em razão de circunstâncias particulares. Apela-se à noção de subsidiariedade: a intervenção estatal somente seria legítima no caso de insuficiência ou de falhas no mecanismo de autorregulação social.<sup>3</sup>

Ainda conforme o autor francês, o Estado Regulador implica numa utilização diferente da técnica jurídica. O direito da regulação é um direito concreto, marcado pelo pragmatismo e pela flexibilidade. A participação dos destinatários na produção da norma permite uma maior harmonização dos interesses; trata-se, assim, de um “direito negociado”. A regulação se funda num direito flexível (*droit mou*, *soft law*), formulado em termos de objetivos, de diretivas, fundado mais em recomendações do que na repressão, na coação.<sup>4</sup> Aliás, para alguns, essa consensualidade na tomada de decisões no lugar de campos tradicionalmente ocupados pela imperatividade resulta num modelo estatal diferente: o Estado contratual.<sup>5</sup>

Sem sombra de dúvida, esse modo de pensar o papel do Estado traz profundas modificações nas estruturas do direito administrativo. Diante

<sup>2</sup> De acordo com Ortiz, o Estado Regulador seria aquele que, admitindo o protagonismo econômico da sociedade civil, se limitasse a manejar os instrumentos e alavancas necessárias para otimizar as interações no próprio seio, umas vezes corrigindo os excessos de pressão e outras a carência de impulso segundo a necessidade, mediante técnicas bem estudadas e finamente aplicadas (ORTIZ. *Sucessos...*, p. 14).

<sup>3</sup> Embora não defenda a existência de um Estado mínimo, Juan Carlos Cassagne considera superado o modelo do Estado Providência, o qual é substituído pelo Estado subsidiário. O autor argentino escreve que a sociedade não mais aceita a intervenção estatal direta no campo econômico-social em relação a atividades que ela pode assumir. A soberania, a defesa nacional, a justiça social ou a independência econômica já não legitimam a ingerência estatal em atividades industriais e comerciais, ou ainda nos serviços públicos que podem ser prestados por particulares. Ainda conforme Cassagne, mesmo sendo profundas e radicais as mudanças, elas não implicam na eliminação de certas funções do Estado de Bem-Estar, nem o retorno à época dourada e romântica do Estado liberal. “Es, quizás, la síntesis de ambos o, mejor aún, un nuevo modelo de Estado donde la realidad predomina sobre la ideología. En definitiva, es un modelo tan distinto y opuesto a los anteriores como estos lo fueron entre sí” (CASSAGNE. *Derecho administrativo*, t. I, p. 61).

<sup>4</sup> CHEVALIER. *L'état régulateur*. *Revue Française d'Administration Publique*, p. 480.

<sup>5</sup> De acordo com Gustavo Justino de Oliveira as soluções consensuais vêm sendo empregadas de modo preferencial (e não apenas alternativas) à adoção de atos unilaterais, impositivos.

“Por isso, uma das linhas de transformação do direito administrativo consiste em evidenciar que, no âmbito estatal, em campos habitualmente ocupados pela imperatividade há a abertura de consideráveis espaços para a consensualidade.

Com esteio na tendência ora revelada, Gaspar Ariño Ortiz chega a defender que o modelo estatal contemporâneo traduzir-se-ia em um Estado contratual. Do ponto de vista organizativo e institucional isso significa a substituição do antigo modelo de Estado administrativo-burocrático, hierárquico, unitário, centralizado e gestor direto, por um novo tipo de Administração em que uma multiplicidade de organizações, governamentais, privadas e o que vem sendo denominado ‘terceiro setor’ (público-privado), assumiriam a gestão de serviços com financiamento e controle do Estado. Isso não é uma invenção, é simplesmente a volta do antigo sistema da ‘concessão’, do ‘concerto’ ou da ‘empresa mista’ como forma de realizar a gestão privada das atividades públicas. É também a volta do princípio da subsidiariedade, o qual recebe atualmente novas formulações. Assim, fala-se de uma das características mais importantes do Estado atual: sua condição de ‘Estado contratual’, apontando a utilização pelo Estado de organizações privadas, com ou sem fins lucrativos, para alcançar os seus fins públicos’ (sem grifo no original)” (OLIVEIRA. *Contrato de gestão*, p. 32).

desse quadro, o cientista do direito — que trabalha a partir dos textos normativos, da análise do direito positivo — deve se questionar: a ordem jurídica brasileira consagrou essa orientação? É possível obter — a partir da interpretação da Constituição — normas jurídicas que indiquem ser esse o papel do Estado?

O objetivo deste estudo reside justamente em demonstrar que o direito positivo brasileiro não consagrou essa concepção. E o método utilizado para atingir esse fim consistirá na análise de duas figuras da mais alta significação para o direito administrativo brasileiro: o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e o serviço público.

A escolha desses temas para discutir o papel do Estado foi proposital: um é princípio jurídico fundamental do direito público; o outro modela a face do Estado brasileiro. Ademais, num contexto de crise mundial, no qual o dogma da autorregulação do mercado sofreu um sério abalo, sua importância é ressaltada.

Entretanto, é imperioso alertar que, neste trabalho, serão feitas apenas breves considerações relativas a esses institutos, inexistindo a intenção de esgotar o tema (o que seria, aliás, impossível).

## 2 O princípio da supremacia do interesse público sobre o privado

### 2.1 Considerações iniciais

Tal princípio tem sido, nos últimos anos, objeto de crítica por uma série de autores. A rigor, tais críticas derivam de uma incompreensão do significado do instituto. Ou então, como aponta Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a finalidade é a de fazer prevalecer o interesse econômico em face de outros constitucionalmente protegidos.<sup>6</sup>

Maria Sylvia Zanella Di Pietro arrola os argumentos contrários ao princípio da supremacia do interesse público: (a) impossibilidade da sua prevalência em face dos direitos fundamentais; (b) indeterminação do conceito de interesse público; (c) necessidade de realização de uma ponderação; (d) substituição pelo princípio da razoabilidade.<sup>7</sup>

Para tratar do tema, é imprescindível conceituar juridicamente o interesse público, para, a partir disso, demonstrar a consagração do princípio no sistema jurídico.

### 2.2 O conceito jurídico de interesse público

Celso Antônio Bandeira de Mello expõe de forma clara e precisa o conteúdo jurídico do interesse público. De acordo com o mestre, o interesse

<sup>6</sup> DI PIETRO. O princípio da supremacia do interesse público. *Interesse Público*, p. 35.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

público não se contrapõe ao interesse individual. Trata-se de uma faceta dele, mais precisamente, da dimensão pública dos interesses individuais. Consiste no interesse que os indivíduos têm enquanto membros da sociedade.<sup>8</sup>

Como o interesse público não se contrapõe aos interesses privados (pois aquele é uma função qualificada desse), fica evidente a existência de direitos subjetivos dos indivíduos à defesa do interesse público quando houver agravos a serem individualmente suportados por cada um.

Além disso, assim considerado, o interesse público não coincide necessariamente com o interesse do Estado (e demais pessoas de direito público). O Estado, como qualquer pessoa jurídica, tem necessidades a serem supridas, tais como materiais de escritório, equipamentos de informática, dentre outros. Tais interesses estatais, similares aos interesses das pessoas privadas, somente se legitimam caso guardem compatibilidade com os interesses públicos propriamente ditos (interesse público primário). Assim, o Estado, enquanto pessoa jurídica, pode ter interesse em comprar bens no mercado de forma mais rápida e menos informal, o que lhe possibilitaria (em tese), obter uma proposta mais vantajosa. Porém, esse interesse, salvo em hipóteses previstas em lei, não é compatível com o princípio da isonomia, porquanto todos deverão ter iguais oportunidades de contratar com o Poder Público. Por isso, a licitação se faz necessária. Logo, nesse exemplo, o interesse público secundário não é legítimo, pois não se compatibiliza com o interesse primário. É interesse (secundário) da pessoa estatal não pagar indenizações em razão de suas ações legítimas, pois isso implica em despesa; porém, como a geração pelo Estado de um dano injusto ao patrimônio de alguém ofende o princípio da isonomia de todos perante as cargas públicas (interesse público primário consagrado no art. 37, §6º, da Constituição), aquele interesse secundário não é legítimo.

O interesse público enquanto dimensão pública dos interesses individuais é um conceito lógico-jurídico. Consiste na estrutura do conceito de interesse público. Contudo, expõe Celso Antônio Bandeira de Mello que — para se identificar concretamente os interesses públicos — é preciso se debruçar sobre o direito positivo. É a ordem jurídico-positiva que determina quais interesses serão públicos.

Uma coisa é a estrutura do interesse público, e outra é a inclusão e o próprio delineamento, no sistema normativo, de tal ou qual interesse que, perante esse

<sup>8</sup> Também é a linha de Agustín Gordillo: “Sólo hay interés público cuando en una mayoría de individuos, cada uno puede encontrar su interés individual: el ‘interés público’ en que cada individuo no pueda encontrar e identificar su porción concreta de interés individual es una falacia” (GORDILLO. Tratado de derecho administrativo, t. II, p. VI-29).

mesmo sistema, será reconhecido como dispondo desta qualidade. Vale dizer: não é de interesse público a norma, medida ou providência que tal ou qual pessoa ou grupo de pessoas estimem que deva sê-lo — por mais bem fundadas que estas opiniões o sejam do ponto de vista político ou sociológico —, mas aquele interesse que como tal haja sido qualificado em dado sistema normativo.

Com efeito, dita qualificação quem a faz é a Constituição e, a partir dela, o Estado, primeiramente através dos órgãos legislativos, e depois por via dos órgãos administrativos, nos casos e limites da discricionariedade que a lei lhes haja conferido.<sup>9</sup>

Sem dúvida, o primeiro passo para a identificação dos específicos interesses públicos é a Constituição. A concretização dos direitos fundamentais, a realização do princípio da segurança jurídica, o respeito ao princípio federativo e a atuação administrativa em conformidade com as normas legais (princípio da legalidade) são exemplos de interesses qualificados constitucionalmente como sendo públicos. Em seguida, o intérprete deverá analisar as disposições contidas nos textos legais, somente sendo considerado público o interesse consagrado em lei compatível com as normas constitucionais.

### 2.3 A supremacia do interesse público sobre o privado

A partir do que foi exposto acima, percebe-se claramente que afastar a ideia de supremacia do interesse público é o mesmo que negar a própria razão de ser do Estado. É afirmar que o Estado não pode, por exemplo, aplicar sanções àqueles que causem danos ao meio ambiente. Ou ainda, que a Administração não pode revogar uma permissão de uso de bem público a um particular, para que no citado bem público possa ser instalado um hospital público. Fazer tais afirmações é, com efeito, um sem sentido jurídico. Ora, quem atribui os fins confere os meios.

Sem essa consagração do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, não há como o Estado atingir os fins públicos. Sem ele, perde-se a sustentação jurídica que lhe autoriza a promover a segurança pública, a cobrança de tributos, a realização de desapropriações e tantas outras atividades do maior relevo. É indispensável à existência do próprio Estado que ele possua uma posição de superioridade e de privilégio nas suas relações com os administrados.<sup>10</sup>

Como se pode perceber, em hipótese alguma, o princípio da supremacia do interesse público esteve divorciado da busca pela concretização

<sup>9</sup> BANDEIRA DE MELLO. Curso de direito administrativo, p. 57.

<sup>10</sup> BANDEIRA DE MELLO. Curso..., p. 70 et seq.



dos direitos fundamentais. Muito pelo contrário, o princípio em questão existe justamente para que eles possam ser protegidos. Em razão do direito à educação, embora essa seja uma atividade livre aos particulares, o Estado pode sancionar as universidades privadas que não cumpram os requisitos mínimos previstos em lei para a prestação adequada desse serviço.

De igual modo, não assiste razão a Odete Medauar, quando afirma não ser possível chegar a uma definição jurídica precisa de interesse público.<sup>11</sup> Como foi visto, o interesse público é aquele assim definido na Constituição e nas leis. Ademais, a indeterminação dos conceitos jurídicos é uma técnica própria do direito, não impedindo a aplicação das normas jurídicas.<sup>12</sup>

Quanto à necessidade de ponderação de interesses,<sup>13</sup> novamente Maria Sylvia Zanella Di Pietro acerta ao dizer que a ideia de que o interesse público sempre prevalece sobre o particular, em qualquer situação, jamais teve aplicação. Há um exagero no sentido do princípio para, em seguida, combatê-lo, por vezes, de forma inconsequente e irresponsável.<sup>14</sup>

Em complemento ao que diz a jurista, pode-se ainda acrescentar que muitos acabam por confundir o interesse público primário e secundário. É como se o interesse secundário do Estado fosse o interesse público.<sup>15</sup> Além disso, esquece-se que o exercício legítimo de poderes públicos somente ocorre se observadas as limitações impostas pelo ordenamento. Isso porque o princípio da supremacia do interesse público anda sempre ao lado do princípio da indisponibilidade do interesse público pela Administração, o qual estabelece as limitações ao exercício de poderes (como legalidade, impessoalidade, moralidade, razoabilidade, proporcionalidade, dentre outros).

Ainda de acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a doutrina que ataca o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado é incompatível com o ordenamento jurídico.

A doutrina que se considera inovadora ou incide no erro de acabar com o princípio da supremacia do interesse público (o que equivaleria à negação dos próprios fins do Estado) ou incide no erro de achar que está inovando, quando,

<sup>11</sup> MEDAUAR. O direito administrativo em evolução, p. 188.

<sup>12</sup> Cf. DI PIETRO. O princípio da supremacia..., p. 49. De acordo com Eduardo García de Enterría, a técnica dos conceitos jurídicos indeterminados é comum a todos os ramos do direito. No direito civil, por exemplo, fala-se em boa-fé, diligência do bom pai de família etc. "Es sencillamente una técnica general e inexcusable de toda normación, cuya utilización nunca há planteado en estos ámbitos mayores dificultades" (GARCÍA DE ENTERRÍA; FERNÁNDEZ. Curso de derecho administrativo, t. I, p. 466).

<sup>13</sup> Vide ÁVILA. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>.

<sup>14</sup> DI PIETRO. O princípio da supremacia..., p. 45.

<sup>15</sup> É o caso de Humberto Ávila (Op. cit., p. 10 et seq.).

na realidade, está fazendo afirmações que desde longa data são amplamente aceitas pela doutrina e pela jurisprudência. Muitos exageram intencionalmente os efeitos funestos do princípio, para depois se apresentarem como os salvadores dos direitos fundamentais. Só que parece não terem percebido que esses direitos existem e são reconhecidos desde longa data e sempre conviveram com o princípio da supremacia do interesse público.

Essa doutrina inovadora compõe o chamado direito administrativo econômico, que se formou e vem crescendo na mesma proporção em que cresce a proteção do interesse econômico em detrimento de outros igualmente protegidos pelo ordenamento jurídico brasileiro.<sup>16</sup>

Em suma, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado é fundamental para o direito público, não havendo qualquer procedência jurídica nas críticas que lhes são feitas.

## 2.4 Estado contratual, soft law e supremacia do interesse público

Dentro dessa perspectiva, falar em Estado contratual parece ser uma ideia incompatível com o princípio da supremacia do interesse público. É o mesmo que dizer que o Estado — para realizar interesses públicos — se colocará na mesma posição jurídica dos indivíduos. Assim, no limite, todas as soluções seriam negociadas, consensuais; o Estado estaria impedido de adotar determinadas medidas unilaterais, pois, para tanto, deverá sempre negociar a solução com os agentes privados.

Assim, as decisões exaradas no âmbito da atividade ordenadora (típica manifestação da supremacia geral do Estado), por exemplo, seriam negociadas com os agentes privados. Ao Estado — que age sempre na busca do interesse público primário — caberia apenas negociar com os agentes econômicos, na busca de uma solução de consenso. Ou ainda, quando muito, deveria ele sugerir a adoção de práticas consideradas desejáveis (soft law).

Essa concepção — que se compatibiliza com uma concepção neoliberal de autorregulação do mercado e numa supervalorização do individualismo — não tem sentido no ordenamento jurídico brasileiro.

Em primeiro lugar, porque são objetivos do Estado brasileiro: (i) construir uma sociedade livre justa e solidária; (ii) garantir o desenvolvimento nacional; (iii) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (iv) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quais outras formas de discriminação (art. 3º da Constituição). Coerente com essa prescrição

<sup>16</sup> Idem, p. 52.

normativa, a Lei Maior estabelece ainda que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem a finalidade de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170). Já o art. 219 consagra o mercado interno como integrante do patrimônio nacional, sendo ele incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País.

Para atingir esses fins, é imprescindível que o Estado disponha de mecanismos jurídicos capazes de obrigar os sujeitos privados a adotar determinadas condutas que, sob a perspectiva do mercado, são indesejáveis, mas que para a realização da justiça social são fundamentais. São condutas que, pela mera negociação, pela mera sugestão, não seriam adotadas. É o caso, por exemplo, do estabelecimento de cotas para deficientes físicos nos quadros funcionais das sociedades empresárias com certo número de empregados.

É preciso não confundir as coisas. O fato de haver, por força do princípio democrático, uma maior participação dos administrados no exercício da função pública — o que possibilita uma maior efetividade das decisões administrativas —, não significa que a unilateralidade deixe de existir ou que ela seja menos importante do que os atos bilaterais.<sup>17</sup> A edição de atos unilaterais é tão importante quanto os atos bilaterais. Maior participação popular na tomada de decisões é algo sempre desejável e juridicamente devido; porém, isso não pode obscurecer a natureza unilateral de certos atos administrativos.

Evidentemente, isso não impede que o Estado — na sua atividade administrativa de fomento — utilize técnicas de encorajamento de condutas privadas (facilitação e prêmio) reputadas convenientes à realização do interesse público.<sup>18</sup> A rigor, a própria Constituição, em diversos dispositivos, atribui esse encargo ao Poder Público.

Porém, a imposição de comportamentos em prol do interesse público também é necessária. O que se deve verificar apenas é se os elementos e pressupostos (de existência e validade) foram observados pela Administração, notadamente finalidade e causa.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Inclusive, a Constituição, em seu art. 174, confere ao Estado a função de “agente normativo e regulador da atividade econômica”, cabendo-lhe exercer, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento (o qual é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado).

<sup>18</sup> “Por técnica da facilitação entendo o conjunto de expedientes com os quais um grupo social organizado exerce um determinado tipo de controle sobre os comportamentos de seus membros (neste caso, trata-se do controle que consiste em promover a atividade na direção desejada), não pelo estabelecimento de uma recompensa à ação desejada, depois que esta tenha sido realizada, mas atuando de modo que a sua realização se torne mais fácil ou menos difícil. Note-se a diferença: a recompensa vem depois, enquanto a facilitação precede ou acompanha a ação que se pretende encorajar” (BOBBIO. Da estrutura à função, p. 30).

<sup>19</sup> Lembre-se que é por meio do pressuposto lógico do ato administrativo (causa) que se faz o exame da razoabilidade e proporcionalidade da medida (Cf. BANDEIRA DE MELLO. Curso..., p. 402 et seq.).

Talvez, se medidas unilaterais — destinadas a melhor controlar o mercado — tivessem sido adotadas nos Estados Unidos, a crise financeira de 2008 não tivesse sido instaurada.

Em suma, o Estado tem o dever jurídico de adotar atos unilaterais, inclusive no âmbito do domínio econômico e social, sempre que essas medidas forem indispensáveis à realização do interesse público consagrado na ordem jurídica. O princípio que legitima essa atuação é a supremacia do interesse público sobre o privado. Falar, em face do direito brasileiro, em Estado contratual e *soft law* é algo incompatível com os mandamentos constitucionais. A ideia de “consensualidade” é algo sem maior significação jurídica, pois isso não afasta a natureza unilateral de certos atos administrativos, por mais que exista a desejável participação popular na sua produção. Em vez de “consensualidade”, é mais adequado apenas falar no princípio democrático, ou em “Administração democrática”, ou qualquer outro similar.

### 3 O serviço público e o papel do Estado

#### 3.1 Serviço público e modelo de Estado

Na autorizada lição de Dinorá Adelaide Musetti Grotti, há uma clara relação entre os modelos estatais e as formas de atuação da Administração Pública, o que acaba por delinear o perfil do direito administrativo de cada Estado.<sup>20</sup>

Assim, num modelo liberal, ao Estado cabia apenas proteger os direitos individuais (direitos fundamentais de primeira dimensão), promover a segurança e a distribuição da justiça.

Contudo, esse modelo liberal trouxe diversos problemas no âmbito econômico-social. Por tal razão, fez necessária uma maior presença do Estado na ordem econômica e social. Este passou a prestar serviços à sociedade, procurando assegurar determinados direitos sociais (direitos fundamentais de segunda dimensão), como saúde, educação e previdência social. Com isso, as diversas Constituições — na esteira da Constituição mexicana de 1917 e da Lei Fundamental de Bonn de 1919 — passaram a assegurar tais direitos sociais<sup>21</sup> e se tornaram prestadores de serviços públicos.

Sob o ponto de vista histórico e sociológico, o Estado se “apropriou” de atividades que antes estavam livres à iniciativa privada e passou a prestar serviços públicos. Há, dessa forma, a chamada *publicatio*, que é o ato que designa a passagem de uma atividade antes privada para a titularidade do Estado.

<sup>20</sup> GROTTI. O serviço público e a Constituição de 1988, p. 62.

<sup>21</sup> Há ainda Constituições – tal como a brasileira – que consagram direitos fundamentais de terceira geração, como solidariedade e paz social.

Este Estado prestador de serviços públicos, como forma de concretizar direitos fundamentais sociais e buscar uma igualdade material entre os membros do corpo social, caracteriza o modelo do Estado Social (Estado Providência, Estado de Bem-Estar).

A Constituição brasileira de 1988 deixa evidente a caracterização do Brasil como um Estado Social. Não é por outra razão que a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa são fundamentos do Estado brasileiro (art. 1º, III e IV); que é dever do Estado prestar saúde e educação de modo gratuito (arts. 196 e 205, respectivamente); que a ordem econômica se destina a assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, caput); que o exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional serão assegurados, apoiados e incentivados pelo Estado brasileiro (art. 215). Outros exemplos poderiam ser extraídos do Texto Constitucional, a fim de demonstrar que o Brasil é um Estado Social.

### 3.2 O direito administrativo brasileiro e o serviço público

Apesar disso, seguindo teorias estrangeiras, alguns acabaram por postular a existência de um Estado Regulador, no sentido de mero árbitro do jogo econômico. Os serviços públicos, até mesmo por serem formas de atividade econômica, deveriam ser executados pelos sujeitos privados, muito mais eficientes. Defendeu-se, inclusive, ideia do fim do serviço público.<sup>22</sup>

Essas concepções são, sem sombra de dúvida, incompatíveis com o sistema constitucional brasileiro, que consagra o serviço público em diversos dispositivos constitucionais (exemplo: art. 21, X, XI e XII).

<sup>22</sup> Tal concepção de morte do serviço público é defendida pelo jurista espanhol Gaspar Ariño Ortiz. Para o autor, o serviço público cumpriu a sua função histórica. Porém, a situação atual é inversa, pois os fatos mandam mais que a ideologia ou a política. Alteram-se radicalmente os pressupostos políticos e culturais sobre os quais o serviço público nasceu. O triunfo do neoliberalismo, de acordo com o jurista, decorreu da imposição dos fatos. A consequência disso é que o velho conceito de serviço público (monopólico, igualitário, uniforme) já não mais atende às necessidades sociais, devendo ser aberto um caminho a novas realidades, mais competitivas; “hay que se desideologizar la política económica, hay que mejorar los servicios y las prestaciones”.

Jorge Luis Salomoni fez duras críticas a essa concepção. Após trazer a argumentação de Ortiz (que foi acima sumariada), escreve o jurista argentino:

“Ahora bien, el principio que subyace en la argumentación explicitada es el de la contradicción entre el tradicional concepto de servicio público y el libre mercado. Pero, ¿existe contradicción entre esos términos? La contradicción es clara si se la plantea: Globalización igual Mercado igual Neoliberalismo. Se identifica la globalización, que constituye un hecho, – una serie de hechos –, con la ideología que pretende ser exclusiva: el neoliberalismo. El concepto de igualdad de la sociedad ya no se daría por la intervención del Estado sino por las reglas del mercado. Pero esta igualdad no será de bienes y servicios, sino de seguridad. Con ello se justifica que existirá una parte de la sociedad que no podrá integrarse al mercado. Para ellos no existirán mecanismos institucionales de igualdad económica y social. Éstos serán para los que estén dentro del mercado. Esto es lo que la concepción de Ariño no dice. Y ello porque se oculta la concepción filosófica política de la cual se parte” (SALOMONI. Teoría general de los servicios públicos, p. 330-331).

É preciso destacar que o serviço público existe como forma de satisfazer necessidades sentidas pela coletividade e cuja importância em dado momento histórico não recomenda que ela seja de titularidade dos entes privados. Por tal motivo, a Constituição e as leis conferem a essas atividades um regime jurídico de direito público, a fim de que elas sejam desempenhadas em prol dos interesses dos administrados.<sup>23</sup>

Para Jorge Luis Salomoni, os que combatem o serviço público ou preconizam a sua morte, esquecem-se que se trata de uma técnica utilizada para garantir os direitos humanos. De acordo com o autor, o serviço público é uma técnica de: (a) igualação de desfrute dos bens materiais e culturais produzidos numa sociedade para todos os indivíduos que a compõem; (b) igualdade de tratamento jurídico e político; (c) integração social.<sup>24</sup>

Nesse sentido, Jacques Chevallier escreve que o Estado não poderá ser considerado apenas como um regulador do processo econômico. Ao Estado cabe a prestação de serviços públicos aos membros do corpo social, como mecanismo fundamental à integração social. Esse papel não será afastado mesmo se houver uma utilização crescente dos mecanismos de parceria com o setor privado.<sup>25</sup>

Com isso, o que pretendemos mostrar é que o serviço público é uma atividade inerente ao Estado Social positivado no Texto Constitucional brasileiro. A existência desses serviços públicos confere identidade ao nosso modelo estatal e, por consequência, identidade ao direito administrativo brasileiro.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> "Há certas atividades que, por seu relevo, influem nas condições de vida da generalidade ou quase generalidade dos membros da Sociedade, pois apresentam uma importância correlacionada aos padrões básicos de civilização de uma dada época e demandam uma especial disciplina protetora, ante a necessidade de mantê-los dentro de certos padrões de qualidade e eficiência. Por tal razão, o Estado considera que não podem ficar relegadas simplesmente aos eventuais empenhos, interesses, cuidados ou zelos da iniciativa privada. Daí porque reputa de seu dever prestá-los, por si ou por aqueles a quem credencie, e obviamente os coloca sob uma disciplina que assegure e proteja o interesse dos membros do corpo social, aprofundando a acessibilidade, continuidade e boa qualidade das sobreditas atividades havidas como de considerável relevo para a coletividade. Tais atividades são denominadas serviços públicos" (BANDEIRA DE MELLO. Serviço público e telecomunicações. Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da PUC-SP. Disponível em: <<http://www.pucsp.br/direito>>).

<sup>24</sup> SALOMONI. Teoria general..., p. 326-327.

<sup>25</sup> "Si la logique de la régulation travaille bien l'architecture étatique, cela ne signifie pas pour autant qu'elle suffise à condenser et à resumer les nouveaux traits de l'État dans la société contemporaine. L'État tout d'abord ne saurait être considéré seulement comme un régulateur, cantonné dans l'exercice des fonctions régaliennes et conduit à déléguer les responsabilités qu'il a été amené à assumer ailleurs à d'autres opérateurs, privés ou locaux. Dans un mode de plus en plus complexe et incertain, l'État reste un cadre privilégié de formation des identités collectives et un dispositif fondamental d'intégration sociale: la fourniture d'un ensemble de services publics, offrant à tous les membres du corps social des prestations identiques, reste ainsi essentielle au regard de l'impératif de cohésion sociale; et de même la garantie par l'État d'un volet de protections contre les risques de l'existence est plus que jamais indispensable, au nom de l'impératif de solidarité. Même si la logique du partenariat conduit l'État à faire appel de manière croissante à la collaboration d'autres acteurs, son rôle ne saurait être réduit à la simple régulation de services gérés par des opérateurs extérieurs" (CHEVALLIER. L'État régulateur..., p. 481).

<sup>26</sup> De acordo com René Chapus, o serviço público contribui para a identificação do próprio direito administrativo francês (CHAPUS. Droit administratif général, t. I, p. 574). Como já dito acima, o mesmo vale para o direito administrativo brasileiro.

Até mesmo em razão disso, qualquer tentativa de eliminar a figura dos serviços públicos é inconstitucional. Tendo em vista que os serviços públicos se destinam a dar concretude aos direitos fundamentais e são instrumentos do princípio da isonomia, nem mesmo por emenda constitucional é possível retirar da Constituição o serviço público. Isso implicaria a descaracterização do próprio perfil que o constituinte originário atribuiu ao Estado brasileiro.

Por isso, não é juridicamente passível de defesa sustentar a existência de um Estado mínimo, ou de um Estado subsidiário.<sup>27</sup> Perante o direito constitucional brasileiro, nosso Estado é um prestador de serviços públicos. Cabe ao Estado promover — direta ou indiretamente — prestações aos administrados, a fim de garantir a igualdade material e dar condições para uma vida digna.

### 3.3 Serviço público, atividade econômica e o papel do Estado

É preciso destacar que a prestação de serviços públicos consiste em campo próprio do Estado. É área dele, reservada pela própria Constituição. Não consiste, como parcela da doutrina pretende, em modalidade de atividade econômica.<sup>28</sup>

A Constituição fez uma separação nítida: há atividades que competem ao Estado e outras que se encontram no domínio privado. A atividade econômica é de titularidade dos entes privados e esse é o campo de incidência do direito privado. Por outro lado, no âmbito das atividades públicas, como legislação e justiça, há também a prestação de serviços públicos; essas são atividades regidas pelo direito público. Assim, em termos jurídicos, serviço público e atividade econômica não se confundem. Essas são duas realidades completamente distintas sob o ponto de vista jurídico, porquanto submetidas a regras e princípios diversos.

Com efeito, as atividades econômicas, justamente por serem titularizadas pelos entes privados, são desenvolvidas com base no direito privado. Ademais, somente poderão ser desempenhadas pelo Estado em razão de segurança nacional ou razões de relevante interesse público assim definido em lei (art. 173). Isto é, o Estado exerce atividade econômica apenas em situações excepcionais.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (Op. cit., p. 787), “é claro a todas as luzes que a Constituição brasileira apresenta-se como uma estampada antítese do neoliberalismo, pois não entrega a satisfatória organização da vida econômica e social a uma suposta (e nunca demonstrada) eficiência do mercado. Pelo contrário, declara que o Estado tem compromissos formalmente explicitados com os valores que nela se enunciam, obrigando a que a ordem econômica e a social sejam articuladas de maneira a realizar os objetivos apontados. Com isto, arrasa liminarmente e desacredita do ponto de vista jurídico quaisquer veleidades de implantação, entre nós, do ideário neoliberal”.

<sup>28</sup> Cf. GRAU. A ordem econômica na Constituição de 1988, p. 105 et seq.

<sup>29</sup> Embora a atividade econômica seja própria do setor privado, a Constituição já reservou a execução de determinadas atividades econômicas ao Estado, em regime de monopólio (vide art. 177).

Inversamente, as atividades previstas como da alçada do Estado — ou seja, os serviços públicos — só podem ser desempenhadas por particulares se o Estado os credenciar a prestá-los (art. 175 e art. 21, XI e XII), por ato explícito, sem prejuízo de lhes conservar a titularidade. Ressalvam-se aquelas outras, também já dantes mencionadas no capítulo precedente, em que a atividade não é exclusiva do Estado (educação, saúde, assistência social e previdência social), e por isto os particulares são livres para exercê-las.

À vista destas disposições constitucionais, bem se vê o quanto é absurdo — disparatado, mesmo — falar em “serviço público econômico”, pois se estaria a associar duas expressões que, em nosso Direito Constitucional, designam antinomias jurídicas, necessariamente submetidas, então, a regimes normativos antagônicos.<sup>30</sup>

Com efeito, como o suporte empírico do trabalho do jurista são os textos normativos, como o que importa ao cientista do direito é o conjunto de normas jurídicas que rege dado instituto, não há sentido em dizer que o serviço público é uma espécie de atividade econômica. Os seus regimes jurídicos são distintos.

Ora, sob o ponto de vista econômico, é evidente que o serviço público (notadamente aqueles cujo exercício foi outorgado a particulares) consiste numa atividade econômica. Aliás, dentro dessa perspectiva econômica, várias atribuições estatais poderiam ser consideradas como tal. Bastaria que um sujeito privado inteligente o transformasse em algo passível de exploração lucrativa.

Porém, essa realidade econômica não se confunde com o fenômeno jurídico, que é completamente distinto. As teses jurídicas devem ser fundadas na análise do fenômeno normativo, do direito positivo, e não em teorias fundadas em outros ramos do saber científico (economia, ciência política etc.). Não se está defendendo que o jurista deve desconhecer teorias econômicas, políticas e sociológicas; muito pelo contrário. Contudo, ao trazer fundamentos de outros ramos do saber para o direito, não raro, o cientista acaba trazendo confusão, pois se utiliza técnica diversa da jurídica, o que leva a resultados incompatíveis com as normas constitucionais.

Frise-se que sequer se pode contra-argumentar que o art. 175 da Constituição está inserido no título destinado à ordem econômica. Ali, o constituinte pretendeu apenas deixar claro que os serviços públicos incumbem ao Poder Público, que pertencem ao domínio estatal, e não ao campo das atividades econômicas.

Essa concepção do serviço público como espécie de atividade econômica leva a equívocos. Dentre eles, há o de imaginar que o Estado — ao

<sup>30</sup> BANDEIRA DE MELLO. Curso..., p. 788-789.



prestar serviços públicos — intervém na economia, que é um campo destinado à iniciativa privada. Ora, só se intervém em setores do qual não se tem o domínio. Ao promover a prestação de serviços públicos, o Estado atua no seu campo próprio de ação. Logo, não se trata de intervenção.

Ao se defender que o Estado, ao prestar serviços públicos, intervém na ordem econômica, explícita ou implicitamente se sustenta a tese que, sempre que os particulares puderem satisfatoriamente prestar tais serviços, então o Estado deverá outorgá-los. É a ideia do princípio da subsidiariedade da intervenção estatal na ordem econômica: se os particulares têm condições de prestar o serviço público, o Estado não pode — caso repute mais adequado — executar tais serviços públicos de modo direto.

Bem se vê que o princípio da subsidiariedade não se aplica em relação aos serviços públicos. E isso por uma razão simples: juridicamente, serviço público não é atividade econômica, mas sim campo de atuação próprio do Estado.

Logo, por mais que um serviço público possa ser eficientemente desempenhado por particulares (mediante outorga), cabe apenas ao Estado decidir se é mais conveniente para os interesses da sociedade que ele seja prestado pelo Estado de forma direta, ou que seja outorgado a terceiros mediante concessão ou permissão.

De igual modo, perante o direito brasileiro, não é possível sustentar que o serviço público não pode ser “propriedade” do Estado. Para a Constituição de 1988, o serviço público é de titularidade estatal, ainda que sua prestação seja outorgada a particulares.

Justamente por isso, o papel do Estado — seja diante de uma crise financeira como a de 2008 ou não — será o de promover a prestação de serviços públicos. Assim deve ser porque é a Constituição que conferiu esse perfil ao Estado brasileiro. A República Federativa do Brasil é um Estado Social de Direito, preocupado com a justiça social e a redução das desigualdades. Logo, a prestação de serviços públicos, principalmente em momentos de crise econômica, é fundamental, pois é por meio dos serviços públicos que aqueles mais afetados pelas crises — a população carente — terão condições de vida digna.

#### 4 Conclusão

Seja num cenário econômico de normalidade, seja num contexto de crise, o cientista do direito não poderá defender — perante o direito positivo brasileiro — que o Estado brasileiro deve ser mínimo, ou subsidiário.

O Estado brasileiro é, isto sim, um Estado Social, de Bem-Estar. É a Constituição que prescreve essa orientação. Esse é o seu papel.

Para atingir esse fim, o Estado dispõe de poderes para impor condutas de modo unilateral (ainda que após ouvir os destinatários de suas ações), desde que isso seja necessário para a realização do interesse público assim definido na ordem jurídica. É o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado que autoriza essa conduta. Defender postura inversa significa, inclusive, o aniquilamento da atividade ordenadora do Estado, fundada justamente nessa supremacia. Logo, não há que se falar em Estado contratual, ou de tendência à diminuição do ato unilateral. Pode-se, isto sim, falar em reforço do princípio democrático, o que é mais do que desejável.

Por outro lado, o modelo estatal escolhido pelo constituinte é o do Estado Providência. É o do Estado prestador de serviços públicos, os quais ganham em importância diante de crises econômicas, na medida em que conferem aos mais afetados pelas crises condições mínimas de vida digna.

The Financial Crisis and the Role of the State: a Legal Analysis from the Principle of the Supremacy of the Public Interest over the Private Interest and from de Public Service

Abstract: The purpose of this article is the analysis, under a legal perspective, of the financial crisis of 2008, as well as the role of the State related to it. The supremacy of the public interest over the private interest and the public service will serve as the basis of this examination.

Key words: State. Global crisis. Administrative law. Supremacy principle. Public service.

## Referências

ÁVILA, Humberto. Repensando o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, n. 11, set./nov. 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Serviço público e telecomunicações. Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da PUC-SP, São Paulo, n. 1, 2008. Disponível em: <<http://www.pucsp.br/direito>>.

BOBBIO, Norberto. Da estrutura à função. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. Barueri: Manole, 2007.

CASSAGNE, Juan Carlos. Derecho administrativo. 9. ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2008. t. I.

- CHAPUS, René. Droit administratif général. 15. ed. Paris: Montchrestien, 2001. t. I.
- CHEVALIER, Jacques. L'état régulateur. Revue Française d'Administration Publique, n. 111, 2004.
- DI PIETRO, Maria Sylvia. O princípio da supremacia do interesse público. Interesse Público, Belo Horizonte, jul./ago. 2009.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Thomás-Ramón. Curso de derecho administrativo. Buenos Aires: La Ley, 2006. t. I.
- GORDILLO, Agustín. Tratado de derecho administrativo. 6. ed. Buenos Aires: F.D.A, 2003. t. II.
- GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. O serviço público e a Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MEDAUAR, Odete. O direito administrativo em evolução. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Contrato de gestão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
- ORTIZ, Gaspar Ariño. Sucessos e fracassos da regulação. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico, Salvador, n. 3, p. 2, ago./set. 2005. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br>>.
- SALOMONI, Jorge Luis. Teoría general de los servicios públicos. Buenos Aires: Ad-hoc, 2004.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FREIRE, André Luiz. A crise financeira e o papel do estado: uma análise jurídica a partir do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado e do serviço público. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 10, n. 39, p. 147-162, jan./mar. 2010.

Recebido em: 20.12.09

Aprovado em: 22.02.10