Direito do Estado .com.br
O Direito Público da Cidadania

IDPB
Instituto de Direito Público da Bahia

R e DAE | Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico

Número 1 – fevereiro/março/abril de 2005 – Salvador – Bahia – Brasil

A NOVA REGULAMENTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Prof. Floriano de Azevedo Marques Neto
Professor de Direito Administrativo da USP e da Fundação Getúlio Vargas (FGV), e PUC-SP.
Doutor em Direito pela USP. Advogado.

1. INTRODUÇÃO

Tratar da regulação de serviços públicos hoje significa um considerável desafio. Isso porque envolve trabalhar a relação entre duas esferas jurídicas que passam por significativas transformações nas últimas décadas.

De um lado, o conceito de regulação estatal se transmuta por força da mudança nos padrões de relacionamento entre Estado e Sociedade, pela ampliação dos campos de atuação regulatória estatal e mesmo pela introdução de fortes instrumentos de atuação estatal sobre as relações econômicas (afirmação do direito do consumidor[1] e fortalecimento do direito da concorrência). A regulação, preliminarmente entendida como campo da atuação direta e indireta do Estado sobre o domínio econômico, vive uma profunda mudança de campos, instrumentos e finalidades.

Doutro bordo, a própria noção de "serviço público" vive uma profunda transformação. Tanto o processo de privatização de empresas e ativos estatais, quanto a quebra do paradigma monopolista da exploração destas atividades (e, no caso europeu, também a introdução do direito comunitário nesta seara)

[1] Vale aqui uma breve digressão exemplificativa. Embora há dez anos o Código de Defesa do Consumidor estabelecesse que o usuário de serviço público devia ser caracterizado como "consumidor", a incidência do direito do consumidor sobre as relações de prestação e fruição de serviços públicos era precária, pequeníssima, sendo raras as manifestações de defesa do consumidor pela não prestação, má prestação ou serôdia prestação de serviços públicos.

impactam sobremaneira não só a forma de exploração destas atividades, como os próprios instrumentos teóricos de que nós, os publicistas, lançamos mão para explicá-los nos últimos cento e tantos anos.

O fato é que as mudanças na ordem econômica e no modelo de Estado implicam em significativas mudanças nos quadrantes da intervenção estatal sobre a economia e, por conseqüência, uma mudança num dos mecanismos mais fortes dessa intervenção: a reserva de titularidade de atividades para a esfera estatal.[2] O tema deveras não é novo, mas, digamos, apresenta-se renovado.

2. AS TRANSFORMAÇÕES NA REGULAÇÃO ESTATAL DA ATIVIDADE ECONÔMICA

Equivoca-se quem identifica hoje entre nós um processo de desregulação ou de redução da atividade regulatória estatal. Vivemos na verdade um processo de fortalecimento da regulação estatal, marcado pela ampliação dos campos sujeitos à forte regulação, porém num contexto de mudança dos paradigmas regulatórios. Entender estes processos demanda, antes de mais nada, alinharmos uma concepção do que seja regulação estatal.

Nos limites do presente trabalho, posso registrar que meu entendimento do que seja regulação estatal é amplo e compreensivo das diversas modalidades de intervenção estatal em face (no e sobre) do domínio econômico[3]. Tenho comigo, neste sentido, por regulação *a atividade estatal mediante a qual o Estado, por meio de intervenção direta ou indireta, condiciona, restringe, normatiza ou incentiva a atividade econômica de modo a preservar a sua existência, assegurar o seu equilíbrio interno ou atingir determinados objetivos públicos como a proteção de hiposuficiências ou a consagração de políticas públicas*. Neste sentido, entendo que o gênero regulação econômica (regulação estatal contraposta à autoregulação interna ao domínio econômico) compreende vários instrumentos e atividades com lastro no texto constitucional como a de fiscalizar, planejar, coordenar, orientar, coibir condutas nocivas, regulamentar e fomentar atividades econômicas.

Inobstante o arcabouço de instrumentos regulatórios ter, desde há muito, esta amplitude, durante muito tempo a regulação estatal se manifestava ou pela

---

[2] Calha citar as palavras de Marcos Juruena Villela SOUTO: "Os programas de desestatização, capitaneados pelos processos de privatizações e concessões e liquidação de empresas, buscam corrigir tais distorções, repensando o papel do Estado e sua estrutura. Assume, ainda, especial relevância a função de fomento, pela qual o Estado incentiva os particulares a desenvolver razões de interesse público ao invés dele próprio incorporar estruturas à Administração para empreendê-las. É a substituição do Estado do Bem-Estar pelo Estado-instrumento, afinal, o Estado moderno é aquele que viabiliza o adequado atendimento dos interesses da sociedade, mas não aquele que, necessariamente, os presta diretamente." "*Desestatização, Privatização, Concessões, Terceirizações e Regulação*", Rio de Janeiro, Lumen Juris, 4ª ed., 2001, p. 7.

[3] Sobre o tema ver, dentre tantos, Eros Roberto GRAU, *"A Ordem Econômica na Constituição de 1988"*, Malheiros Editores, São Paulo, 5ª ed., 2000, pág. 133.

atividade normativa (regulamentação de uma série de atividades econômicas) ou pela intervenção direta no domínio econômico (com a assunção pelo Estado, diretamente ou por ente seu, da exploração de atividade econômica, em regime público ou não, sem ou – preferentemente – com a assunção monopolística). Ou seja, ou o Estado assumia a produção de bens e serviços diretamente, interditando a exploração destas atividades aos particulares, ou se limitava a regrar, normatizar, a atividade destes particulares nos demais setores da ordem econômica.

De há uns dez anos para cá, força dos processos de reorganização do papel do Estado (premido pela crise de suas fontes de financiamento e pela incapacidade de interromper os processos de abertura econômica em grande medida impulsionados pela tecnologia), verifica-se uma forte redução na intervenção direta estatal no domínio econômico.

Processos de outorga da exploração de serviços e utilidades públicas à iniciativa privada, venda de empresas estatais, supressão de monopólios ou exclusividade na exploração de atividades econômicas, extinção do regime público de exploração de algumas atividades são processos de redução ou mesmo erradicação do envolvimento direto do Estado na ordem econômica. Este processo, sobremodo amplo e difundido em vários países, importa obviamente na redução da intervenção estatal direta no domínio econômico. Não significa, porém, automática erradicação da regulação estatal.

Com efeito. Paralelamente, aumenta a intervenção estatal sobre o domínio econômico não só nos setores em que o Estado se retira da exploração direta de atividade econômica, como também sobre outros setores em que a atuação regulatória estatal era tíbia. Como assevera Vital Moreira, "a privatização e a liberalização dos sectores económicos reservados ao Estado foram em muitos casos acompanhadas de uma forte regulação pública das correspondentes actividades. O fenômeno é observável sobretudo no caso de sectores de prestação de serviços públicos (*public utilities*), *mas não só*."[4]

É assim que verificamos o engrandecimento e a reestruturação da regulação estatal sobre setores como a saúde suplementar, vigilância sanitária, uso e exploração de recursos hídricos, transportes, entre outros. Esse processo dá margem a autores como Sabino Cassese afirmarem que "o *fato do governo central se liberar de uma parte da sua atividade reforça aquelas atividades que remanescem"* tornando necessário um *"governo central capaz de decisões igualmente radicais"*[5]*.*

Portanto, a retirada do Estado da efetiva execução de algumas atividades e o trespasse de sua exploração a particulares (mediante o recurso a parcerias, abertura à competição ou a outorga de concessões e permissões), antes de

---

[4] Vital MOREIRA, "*Auto-Regulação Profissional e Administração Pública*", Coimbra, Almedina, 1997, pp. 44-45. Grifos nossos. Redação original.

[5] Sabino CASSESE, "*Tendenze Recenti della Riforma Amministrativa in Europa*", Bolonha, Il Mulino, 1989, p. 182.

implicar uma retirada da esfera pública desta área de atividade, importa na necessidade de fortalecimento da atuação pública[6].

Mais do que o aumento da atividade regulatória indireta (para compensar a diminuição da regulação via intervenção direta), podemos identificar um outro processo de transformação da regulação estatal. Fruto da reestruturação do papel do Estado nas suas relações com a sociedade, verifica-se o surgimento de um *novo padrão de atuação regulatória* onde a imposição unilateral e autoritária de pautas, condutas e comportamentos dá lugar à articulação de interesses e ao estabelecimento de pautas regulatórias negociadas com os diversos interesses envolvidos numa dada atividade (operadores, usuários efetivos e usuários potenciais[7]). Ganha lugar aquilo que se convencionou chamar de regulação reflexiva[8], na qual o Estado deixa de ser um adjudicador de direitos e passa a ser um mediador de interesses, sem perder a função de tutor das hipossuficiências sociais.

O novo papel do Estado, enquanto regulador, implica no abandono do perfil autoritário em favor de uma maior interlocução com a sociedade. Enquanto na perspectiva do Estado liberal incumbe ao poder público assegurar as regras do jogo para livre afirmação das relações de mercado e no Estado social inverte-se este papel, passando a atividade estatal a prover necessidades coletivas, ao Estado contemporâneo são requisitadas funções de equalizador, mediador e árbitro ativo das relações econômicas e sociais. Mais que um mero garantidor de pré condições normativas e menos que um produtor de utilidades públicas, o Estado hodierno assume um papel de *"mediador ativo"* de interesses.

As causas para essa mudança de perspectiva não são meramente ideológicas. De um lado estão os fatores de natureza econômica que ao mesmo tempo que solapam a capacidade de investimentos estatais fazem emergir pólos de decisão econômica que transcendem e independem das estruturas (públicas) dos estados nacionais. De outro, há fatores de natureza política e social que fazem com que a sociedade tenha hoje uma perspectiva muito mais participativa em relação à atuação do poder público, assumindo um papel ativo e organizado nas suas demandas. Afora estes dois elementos, há ainda o forte impacto da evolução tecnológica que, a par de tornar as relações sociais e econômicas mais complexas, introduz um padrão crescente de exigências sociais.

---

[6] "*Todavia a constatação de que a atividade econômica deve estar no setor privado não nos afasta de exigir que esta atividade privada, sobretudo quando atue no espaço público, seja amplamente regulada e fiscalizada por agências públicas e independentes (...) é preciso que o Estado esteja aparelhado para fiscalizar, porque nada garante que as estradas que são exploradas privadamente, ou a telefonia que é explorada privadamente, vão ser eficientes ou comprometidas com o interesse público (...) Então, a criação de órgãos reguladores e fiscalizadores e independentes é um passo indispensável."* (Cf. Luis Roberto BARROSO, *"A Intervenção do Estado no Domínio Econômico"*, In *Boletim de Direito Administrativo,* São Paulo, Ed. NDJ, nº 08/97, ago 1997, p. 515).

[7] Para explicação da distinção entre as duas classes de usuários ver meu *"A Nova Regulação Estatal e as Agências Independentes" in "Direito Administrativo Econômico"*, Carlos Ari SUNDFELD (org.), Malheiros Editores, São Paulo, 2000.

[8] Ver meu *"A Republicização do Estado e os Interesses Públicos",* tese de doutoramento, Fadusp, 1999.

Neste contexto a noção de autoridade perde um tanto de sua centralidade como fonte da atuação estatal, dando lugar para a necessidade de novos espaços de legitimação para a atividade de regulação estatal.

Do ponto de vista político, há a necessidade de que a atividade regulatória seja permeável à participação da sociedade (em todos os seus seguimentos, não apenas de atores econômicos mas de usuários, grupos de pressão, associações, etc) e suscetível de controles não só pelos organismos institucionais, mas também pela própria sociedade.

Sob o prisma jurídico, emerge a necessidade de edição de normas específicas, aderentes às peculiaridades de cada segmento da economia sujeito à regulação, dando origem ao surgimento de sub-sistemas jurídicos dotados de grande especialidade (com princípios, conceitos, pressupostos e procedimentos próprios), o que acarreta uma segmentação também dos instrumentos regulatórios conforme o setor.

Já do ângulo organizacional, aparece a necessidade de novos órgãos e instrumentos de ação estatal. Afinal, para desempenhar este novo perfil de ação regulatória se fazem necessários instrumentos aptos a conferir ao regulador independência, autonomia, especialidade e capacitação técnica.

A noção de atividade regulatória numa perspectiva de "*mediação ativa de interesses"* envolve uma dupla atividade estatal. De um lado, o regulador tem de arbitrar interesses de atores sociais e econômicos fortes, como ocorre no equacionamento de conflitos envolvendo compartilhamento de infra-estruturas ou interconexão de redes de suporte a serviços essenciais. Doutro bordo, cumpre ao regulador induzir ou coordenar as atividades em cada segmento específico com vistas a proteger e implementar interesses de atores hipossuficientes. É o que tem lugar na defesa dos consumidores ou no atendimento de políticas públicas (universalização de serviços, redução de desigualdades sociais ou regionais, entre outros).

O equilíbrio entre estas duas vertentes da moderna atividade regulatória (acima denominada como *"mediação ativa de interesses*") faz com que o Estado, enquanto regulador, não seja apenas um mediador passivo das relações sociais (o que remeteria o Estado a uma posição de mero árbitro, impotente e meramente reativo, dos interesses hipersuficientes, um singelo *"bedel do mercado")*. Porém, implica em uma atuação ativa marcadamente subsidiária, na qual a consagração de metas de interesse social (consubstanciadas em políticas públicas) e a defesa dos setores hipossuficientes devem ser estabelecidas a partir das possibilidades de cada setor da economia e não definida unilateral e exclusivamente a partir dos espaços decisórios estatais.

Ou seja, as transformações vividas pelo Estado e, principalmente, as alterações na configuração de forças na sociedade, levam a que a atuação estatal seja menos autoritária (no sentido da papel central da autoridade) e unilateral, passando a ser mais mediadora e negocial, sem perder a capacidade de tutela e consagração dos interesses das parcelas da sociedade com menor capacidade de prevalência no jogo social.

Temos então, no âmbito das transformações da atividade regulatória estatal duas transformações concomitantes. A primeira, uma mudança de eixo de intervenção que faz com que o Estado passe a regular a economia muito mais a partir de um intervencionismo indireto, envolvendo os instrumentos de regulação em sentido estrito (com separação entre o explorador da atividade econômica e o agente regulador) do que como produtor e explorador de utilidades públicas. A segunda, uma mudança de perfil regulatório, decorrente da própria mudança no papel do Estado que, como visto acima, abranda seu caráter autoritário em favor de um papel mediador e tutor subsidiário de hipossuficiências.

A estes dois planos de transformação na regulação estatal em face do domínio econômico – que, repita-se, tem abrangência mais ampla do que o campo dos serviços públicos – corresponde também uma forte transformação conceitual e operacional nos serviços públicos. Os dois processos se relacionam simbioticamente, um sendo causa e conseqüência do outro, mas guardam uma certa autonomia nos seus efeitos.

3. AS TRANSFORMAÇÕES NA NOÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO

A noção de serviço público sempre ensejou alguma complexidade. Há, basicamente, duas formas de se compreender o conceito. Em sentido amplo, pode-se entender por serviço público toda prestação estatal, incluindo desde as atividades econômicas, a jurisdição, a segurança pública, o poder de polícia, a ordenação urbanística e mesmo a própria regulação estatal. Em sentido restrito, pode-se conceber serviço público como as atividades dotadas de conteúdo econômico, revestidas de especial relevância social, cuja exploração a Constituição ou a Lei cometem à titularidade de uma das esferas da federação como forma de assegurar o seu acesso a toda gente, permanentemente[9].

No âmbito do presente, cumpre abordar a noção de serviço público na sua acepção restrita, própria, nos termos do previsto no art. 175 (portanto, como espécie do gênero atividade econômica). Portanto, doravante me referirei a *"serviço público"* não como sinônimo de atividade estatal, mas como a produção e oferecimento de utilidades públicas dotadas de valor econômico e, por conseqüência, passíveis de exploração econômica.

---

[9] Parece-me que a Constituição se refere às duas acepções de serviço público. No art. 145, II, parece-me que o termo *"serviços públicos"* passíveis de suportar a instituição de taxas trata-se de seu sentido amplo e impróprio, esvaziado dos serviços públicos estritos (v.g., aqueles passíveis de exploração econômica). Já no art. 175, dentro pois do Capítulo da Ordem Econômica, o constituinte lançou mão do termo no sentido restrito (ou sentido próprio), prevendo a prestação de serviços públicos passíveis de exploração pela iniciativa privada, mediante delegação específica. Só assim se justifica a previsão, no inciso III do Parágrafo único deste art. 175, de que a Lei estabelecerá a "*política tarifária*". Dito doutro modo, os serviços públicos referidos na ordem tributária são aqueles desprovidos de natureza econômica (porquanto sinônimos de atuação estatal, impassível de delegação), remuneráveis pela espécie tributária taxa. Já os serviços públicos referidos na Ordem Econômica são aqueles passíveis de exploração econômica (ou seja, espécie do gênero atividade econômica), cuja exploração pode ser trespassada à iniciativa privada e cuja remuneração não poderia ter natureza tributária, sendo remunerados por tarifa (espécie do gênero preço público).

Entendo que o fato de uma atividade ser considerada serviço público não extraí dela o seu conteúdo econômico, a possibilidade de ser esta atividade explorada em termos econômicos, com a possibilidade de geração de lucros. Mesmo quando estas atividades são exploradas diretamente pelo Estado, isso não retira o conteúdo de atividade econômica em sentido amplo[10].

Tanto assim é que mesmo quando o Estado reservava para si a prestação (em regime de exclusividade) de serviço público, delegava a empresa estatal tal mister, deixando patente a natureza econômica de sua prestação. E, à vista desse entendimento, o fato das atividades consideradas serviços públicos tratarem-se de atividades econômicas (passíveis, pois, de exploração econômica) acarreta duas conseqüências: i) sua exploração pode ser objeto de delegação à iniciativa privada, ainda que sob regime público (concessionários ou permissionários); ii) nada interdita, por si só, a existência de competição na sua exploração, seja entre prestadores sujeitos ao regime público de prestação, seja entre estes e outros prestadores submetidos ao regime de mercado (regime privado). É nestas duas linhas que vão surgir as transformações vividas no âmbito dos serviços públicos.

A delegação da prestação de serviços públicos à iniciativa privada, mediante outorga de concessão ou permissão, corresponde àquele processo de retirada do Estado da intervenção direta no domínio econômico, transferindo para os particulares a tarefa de prestar e explorar bens e serviços de relevância pública.

No modelo prevalecente até o final da década de 80 – marcado pelo colapso do último ciclo de concessões[11] encerrado no Brasil no início dos anos 70 – firmava-se a idéia de que a melhor maneira de regular uma determinada utilidade pública era reservar sua exploração ao Estado. A simples exploração direta dessa atividade já era considerada regulação suficiente. Submetido ao pleno controle estatal, o ente encarregado da exploração de uma dada utilidade pública já o faria consoante o atendimento do interesse público.

Mais ainda, assegurava-se que a detenção, pelo Estado, de uma rede de suporte a serviço essencial (como são bons exemplos a rede de telefonia ou de transmissão e distribuição de energia), algo inerente à prestação de um serviço público, era condição *sine qua non* para a preservação dos interesses nacionais, para a manutenção da soberania nacional e da própria unidade do sistema.

Nesta perspectiva, da regulação da atividade pela reserva de sua exploração ao Estado, por óbvio, inexistia a separação entre regulador e operador da utilidade. A regulação (regulamentação, política tarifária, planejamento e expansão, fiscalização, etc) do serviço ou era feita internamente à própria

---

[10] Em sentido contrário ver Geraldo ATALIBA, *"Empresa Estatal Delegada de Serviço Público tem Superávit ou Déficit Não é devedora da contribuição social sobre o lucro". In Revista de Direito Administrativo*, 200, abr-jun, 1995, p. 348 e ss.

[11] Ver neste sentido Caio TÁCITO, "*O Retorno do Pêndulo: Serviço Público e Empresa Privada. O Exemplo Brasileiro*" *in Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Ed. Renovar, FGV, 202, outubro/dezembro de 1995.

operadora ou nos espaços estatais que a controlavam. Portanto, no contexto de intervenção direta, há uma confusão entre regulador e operador, o que torna muito pouco claros os parâmetros regulatórios. Daí ser a regulação marcadamente retrospectiva, conjuntural e mediada pela política. Retomo este ponto mais à frente.

Com o processo de transferência da exploração de serviços públicos para a iniciativa privada, opera-se novamente a separação entre operador (agora um ente privado não sujeito ao controle estatal) e o regulador (já que a atividade regulatória remanesce em mãos do Estado, que a exerce então de forma indireta). Próprio dessa separação é o regime público de exploração destes serviços delegados à iniciativa privada, consubstanciado na outorga de concessões ou permissões. Vem daí a necessidade de forte regulação sobre a atuação do explorador privado em regime público, com vistas a i) assegurar o cumprimento dos pressupostos da outorga; ii) garantir a perenidade e universalidade da prestação e iii) assegurar a preservação dos bens vinculados à atividade. Afinal se a atividade é considerada serviço público o é por ter alguma relevância social, sendo natural que seja explorada de modo contínuo e extensivo à maior parcela da população possível. Isso justifica a existência de uma forte regulação.

Temos, então, que a volta da delegação da exploração de serviços públicos aos particulares, em regime público, já acarreta uma significativa transformação na regulação incidente sobre estas atividades. Da regulação vertical pelo controle direto do operador (a regulação poderia ser exercida pela cadeia de comando interna ao poder executivo, mediante simples ordem hierárquica), surge a necessidade de uma regulação contratual (balizada pelo contrato) e que, como tal, tem pressupostos muito distintos. Afinal, os marcos regulatórios hão que ser claros e pré-determinados pois, no regime de direito público, o particular está obrigado apenas ao quanto de deveres, sujeições e condicionamentos definidos no ato de outorga e na regulamentação vinculante.

Se a separação entre operador e regulador ensejada pela delegação da exploração de serviço público aos particulares já implica em profunda transformação no panorama regulatório, tornando mais efetiva mas também mais complexa a regulação sobre atividades econômicas, impacto ainda maior vai ter a introdução da competição na exploração destas atividades.

Durante muito tempo à noção de serviço público correspondeu a idéia de exploração exclusiva, ou impropriamente, monopólio estatal[12]. Na base dessa noção estavam fatores ideológicos, jurídicos e econômicos.

[12] É certo que a noção de monopólio remete às atividades econômicas em sentido estrito cuja exploração deveria ser feita exclusivamente pelo Estado, nos termos do art. 177 da Constituição, sendo inaplicável ao conceito de serviço público, já por si ensejador da reserva da sua prestação ao ente estatal. Como asseverei em meu "*Reestruturação do Setor Postal Brasileiro*", "O monopólio é, para a atividade econômica em sentido estrito, o que a exclusividade ou privatividade é para os serviços públicos. Daí porque parte substancial da doutrina considera equivocada a utilização do termo 'monopólio' para designar a vedação de que outro ente que não o Poder Público de uma dada esfera da federação preste uma atividade tida como serviço

Ideologicamente havia a concepção de que a natureza da atividade que predicava sua eleição à condição de serviço público envolvia tal monta de interesses públicos que interditava a sua exploração em regime de mercado, sujeito aos abalos da exploração competitiva.

Juridicamente a idéia de exploração exclusiva pelo Estado decorria da visão de que tendo o Estado, mediante lei, feito recair sobre uma atividade o regime de direito público, impossível seria fragilizar este regime especial, ensejando a oportunidade de esvaziar tal incidência regulatória pela via da competição com outros atores a ela não sujeitos.

Por fim, havia as razões econômicas. Em função do monopólio de redes, da inviabilidade econômica de convívio de vários operadores de um mesmo serviço já em tese sujeito a amarras regulatórias (limitação de preços, obrigação de oferta em áreas deficitárias, etc) e mesmo da necessidade de escala para oferta da utilidade seria economicamente inviável a existência da competição nas atividades consideradas serviço público.

Firmou-se então o entendimento de que, uma atividade considerada serviço público, restava interditada a existência de diversos operadores a oferecê-la em regime de competição. No meu entendimento esta concepção traía um equívoco de origem. Confundia-se o efeito da subordinação da atividade ao regime de direito público, com a retirada dessa atividade do domínio econômico. É dizer, assim como se fizera com o bem público, ao considerar uma atividade um serviço público sua exploração tornava-se uma *res extra comercio*, uma atividade imune à exploração econômica. Daí porque a atividade, titularizada pelo poder público, ficava interditada à exploração por mais de um operador e muito menos em competição por quem a quisesse explorar em regime de mercado.

No início da década de 90, se começa a questionar tais concepções, digamos, clássicas, de serviço público. A pressão pela abertura dos mercados e o crescimento do direito concorrencial e do pressuposto da competição como benéfico para o consumidor afetaram fortemente as barreiras ideológicas à introdução da competição nos serviços públicos. Os avanços tecnológicos que tornam possível o compartilhamento de redes e viabilizam o convívio econômico de mais de um prestador se utilizando de uma mesma plataforma, reduziram fortemente as barreiras econômicas que sustentavam a necessidade de exploração monopolista destas atividades e esvaziaram o peso da escala na exploração de utilidades públicas. Faltava superar as barreiras jurídicas.

Na Europa, este trabalho – urdido no bojo da unificação européia - foi em grande medida realizado pela Corte de Justiça da CEE. Há neste sentido algumas decisões célebres como a que foi tomada no caso Corbeau, envolvendo o monopólio postal na Bélgica (julgado C-320/91 de 19.05.93). Nestas decisões ficaram assentados a tese da rejeição ao monopólio como conseqüência natural da atividade ser considerada um serviço público e o entendimento de que só se

---

público." (*in Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, 19, de 1997, p. 158). Ver também neste sentido Eros Roberto GRAU, *"A Ordem Econômica na Constituição de 1988"*, ob. cit.. Fique claro, portanto, que se aqui me utilizo do termo monopólio não é no sentido jurídico do termo e sim na acepção econômica que remete à idéia de monopólio natural.

pode reservar exclusividade nestas atividades naquilo que demostradamente for vital para assegurar a existência e generalidade da oferta da utilidade pública.

Segue daí que a concepção tradicional de serviço público é posta em crise. Aquela visão essencialista e absoluta de serviço público (que o entende como uma atividade subtraída do domínio econômico confundindo-a com função estatal) perde espaço para uma noção lastreada na idéia de que, malgrado tratar-se de uma atividade econômica (passível pois de exploração econômica, inclusive com vistas ao lucro), por força de sua relevância social, seja reservada à titularidade do poder público com vistas a i) restringir o acesso à sua exploração àqueles que dele recebam uma outorga ou licença específica e ii) exigir que a sua exploração esteja subordinada a um regime sujeito a maior incidência regulatória (mormente submetida ao regime de direito público).

Ou seja, ganha força o entendimento de que o serviço público seria a atividade que, pela sua imprescindibilidade social, justifica que o poder público reserve para si o ônus de assegurar que tal atividade será posta permanentemente à disposição da coletividade, sem que isso implique necessariamente no dever ou na prerrogativa de exploração exclusiva.

É importante que se tenha em vista que o poder público, ao eleger uma dada atividade à condição de serviço público, acaba por ensejar três ordens de conseqüências principais i) permite a introdução de mecanismos de restrição de acesso a quem queira explorar tal atividade (sem que isso implique necessariamente em restrição absoluta); ii) faz incidir sobre os prestadores (todos ou pelo menos parte deles) uma forte incidência regulatória e iii) acarreta para o poder público titular deste serviço (aquele a cuja esfera corresponde a competência material para explorar, direta ou indiretamente, tal atividade) compromissos perante à sociedade, compromissos estes consistentes em assegurar a existência e a acessibilidade destes serviços a toda a coletividade.

Cresce então na doutrina o atrelamento da noção de serviço público ligada aos compromissos i) de ampliação e generalização dos que têm acesso a uma dada utilidade pública (pressuposto da universalização) e ii) de manutenção da perenidade da oferta desta (pressuposto da continuidade). A estes compromissos irão corresponder, em regra, ônus para o poder público titular do serviço público assim considerado, tais como custear subsídios tarifários, o oferecimento de garantias aos particulares (por exemplo, prazo mínimo de exploração, reserva parcial de mercados, etc) e o asseguramento de algum equilíbrio econômico e financeiro do contrato, protegendo a exploração de riscos até certo ponto naturais no regime de mercado.

Estes quadrantes, inerentes à regulação da exploração de serviços públicos, sofrem impactos quando colocados dentro de um cenário de maior competição seja entre vários prestadores em regime público, seja – mais gravemente – quanto diante da competição entre prestadores sujeitos a incidências regulatórias distintas (fenômeno da assimetria regulatória).

Bem é verdade que, malgrado toda a concepção doutrinária acima aludida, que afastava a idéia de competição da exploração de serviço público, de há muito

existem áreas de serviço público que convivem com a competição. Por exemplo é o que ocorre no setor de transportes. Embora várias atividades de transportes de pessoas sejam serviços públicos (na modalidade de transporte aéreo, rodoviário ou ferroviário de passageiros) há vários níveis de competição no setor. Numa viagem entre São Paulo e Rio de Janeiro concorrem na oferta de serviços as permissionárias do transporte interestradual de passageiros (serviço público federal), a concessionária de linha férrea (serviço público federal), eventualmente um permissionário do serviço de taxi (serviço público municipal) ou ainda as concessionárias de linhas aéreas (serviço público federal). Além da competição entre modalidades distintas, no caso destas últimas há a competição entre distintas prestadoras de um mesmo serviço em regime público.

A maior transformação neste cenário parece ser mesmo a introdução da competição em um mesmo serviço com distintas incidências regulatórias, ou seja, com a concomitância entre prestadoras sujeitas ao regime público e ao regime privado, ainda que ambas subordinadas a restrições de acesso para exploração da atividade econômica específica (necessidade de prévia licença – concessão, permissão ou autorização, conforme o caso). É o que ocorre hoje no setor de telecomunicações entre concessionárias e autorizatários do serviço de telefonia fixa; no setor de energia elétrica, onde deveriam competir concessionárias e autorizatárias na geração e comercialização de energia ou, ainda que precariamente, no setor de transporte intermunicipal de passageiros onde competem permissionárias e empresas autorizadas a explorar, em regime regulatório mais brando, tal modalidade de transporte mediante autorização para *"fretamento".*

Nestes exemplos, atividades consideradas serviços públicos, são prestadas por competidores sujeitos a níveis de regulação distintos. Trata-se de um novo traço da regulação dos serviços públicos cuja idéia nuclear é a de incentivar a concorrência nestas atividades, já que são, ainda hoje, muito concentradas. A idéia é oferecer ao operador entrante um regime de prestação mais brando que aquele dispensado ao prestador dominante, com vistas a acirrar a disputa pelo mercado, o que, é certo, traz inúmeras conseqüências benéficas ao usuários de tais serviços. Sobre esta questão, são valiosos os ensinamentos de Santiago Muñoz Machado: "Otra manifestación distinta de las analizadas hasta ahora de las reglas que la Comisión está imponiendo para conseguir la formación de mercados libres en los sectores recientemente desmonopolizados y privatizados, son las medidas conducentes a procurar *que los nuevos operadores actúen en condiciones de la máxima igualdad posible con las antiguas empresas monopolistas*". [13]

É, portanto, neste cenário de transformação nos pressupostos do serviço público que se coloca o tema da sua nova regulação. Analisá-lo, pois, não pode ser feito sem considerarmos i) seu distanciamento da noção de função pública; ii) aproximação crescente da noção de serviço público como espécie do gênero atividade econômica; iii) a de separação entre operador (explorador) e regulador como uma realidade ditada pela redução do intervencionismo estatal direto; iv) a

[13] Santiago Muñoz MACHADO, "*Servicio Público y Mercado*", vol. I (*Los Fundamentos*), Madrid, Civitas, 1998, p. 319. Grifos no original.

crescente introdução da competição na sua prestação e, finalmente, v) a perspectiva crescente da assimetria regulatória, entendida como a admissão, na exploração de serviços públicos de vários operadores submetidos a graus de incidência regulatória diferençados.

4. CONTORNOS DA NOVA REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

É fato, inclusive à luz de tudo que asseverei acima, que a regulação sobre os serviços públicos hodiernamente sofre uma profunda transformação[14]. E eu dividiria esta transformação em duas ordens: uma, relacionada com o foco da regulação; outra referente aos problemas e peculiaridades trazidas pelo novo contexto acima divisado.

Os serviços públicos sempre foram um mecanismo de subtração da iniciativa privada da exploração de atividades que pela sua natureza, relevância econômica, importância estratégica ou abrangência social se julgava inconveniente relegar ao mercado. Desde que, no início da década de 70, o Estado assumiu novamente a produção e exploração destas atividades consideradas como serviços públicos, o foco regulatório era muito mais o interesse do Estado do que do indivíduo que se utilizava (ou deveria se utilizar) da respectiva atividade. O progresso tecnológico, a detenção de ativos estratégicos, o controle sobre vetores de desenvolvimento econômico ou a preservação da soberania nacional eram os objetivos da regulação estatal sobre estas atividades.

As transformações sociais, econômicas e políticas que acima expusemos deslocam o foco da regulação sobre estas atividades dos interesses do Estado (genericamente tomado), para o interesse dos indivíduos, dos potenciais destinatários dos serviços publicizados. Esta passagem é extremamente relevante, pois dita toda a transformação nos vetores e pressupostos da regulação. Ela está refletida na singela mudança que faz o indivíduo passar de usuário de serviço público para consumidor de serviço público, uma passagem que não tem características meramente semânticas e sim reflete uma relevante modificação de enfoque. Enquanto o plexo de direitos do usuário é reduzido, a posição de consumidor dá ao indivíduo um status jurídico- protetivo bastante maior.

O que me parece relevante é que o afastamento da idéia de serviço público como função pública (à qual estamos todos sujeitos) e sua aproximação da noção de utilidade econômica (por cuja fruição pagamos) traz como conseqüência, de um lado, a impossibilidade de que a regulação se faça ao arrepio dos interesses e dos direitos dos usuários (consumidores) e, de outro, que essa regulação seja suficientemente forte e ativa para evitar a excessiva mercantilização destas

[14] A tentativa de firmar uma teoria geral da nova regulação do serviço público aqui principiada não olvida o pluralismo dos regimes jurídicos dos setores específicos. De maneira que, como salienta Dinorá Musetti GROTTI, "não existe uma totalidade normativa que se aplique a todos eles. O que existe são pontos comuns entre os diferentes serviços públicos, princípios fundamentais que se aplicariam independentemente de seu modo de exercício". "*Teoria dos Serviços Públicos e sua Transformação*" *in* "*Direito Administrativo Econômico*", ob. cit., p. 49.

utilidades (o que levaria a uma exclusão econômica da sua fruição, algo írrito à noção de generalidade e acessibilidade próprias a um serviço de relevância coletiva).

Doutro bordo estão os desafios de uma regulação muito mais complexa.

Primeiro, pela introdução de uma outra gama de interesses entre o poder público (titular do serviço e seu regulador) e os usuários (consumidores deste). A delegação da exploração coloca em cena o operador privado com seus interesses econômicos e seu plexo de direitos adquiridos, rompendo a facilidade da regulação vertical-hierárquica interna ao aparelho estatal.

Depois, pelo desafio de equilibrar a competição (ditada pelo rompimento da idéia exclusivista de exploração de serviço público e pela abertura da atividade às vicissitudes da disputa competitiva) com os pressupostos de continuidade e generalidade intrínsecos à moderna noção de serviço público. Como em outro momento averbamos, "quando a transição do monopólio à competição envolve utilidades públicas cuja fruição se entende essencial para a sociedade – impondo, pois, que o poder público assuma a obrigação de assegurar sua permanente disponibilização em condições de plena acessibilidade a toda a gente – surgem outros objetivos regulatórios. É que a introdução da competição, se não observar mecanismo de gradação e transição, traz o risco de comprometimento do próprio caráter público da utilidade. É dizer, pode pôr em risco ou a perenidade da disponibilização desta utilidade ou então comprometer aspectos da política pública para o setor específico (por exemplo, ampliação da base de indivíduos com acesso à fruição de tal atividade)."[15]

Esse equilíbrio, sobremodo complexo, envolve dimensões regulatórias antes impensadas como, por exemplo, a calibração entre as taxas de retorno expectadas em uma concessão e obrigações do prestador; a adequada relação entre a política tarifária e os critérios de precificação dos serviços pelos competidores em regime de mercado; os custos de ampliação de infra-estruturas com os valores cobrados pelo compartilhamento entre redes; os critérios e mecanismos que assegurem a interconexão entre redes; a introdução de mecanismos aptos a coibir a concentração econômica tanto num mesmo setor (na exploração de uma mesma modalidade de serviço) como entre elos comunicantes da cadeia econômica (como ocorre na cadeia de produção de energia pelas termo-elétricas, onde se deve evitar concentração entre os grupos detentores da concessão de transporte de gás natural e aqueles detentores de licença para geração de energia com utilização deste insumo).

Todos estes elementos, novos até certo ponto no cenário da regulação de serviços públicos, abrem um enorme campo para formulação jurídica (articulada com pressupostos técnicos e econômicos vigentes em cada setor) o que predica o surgimento, veloz, daqueles sub-sistemas jurídicos a que acima me referia. Esta especialização faz também mais complexa a regulação, haja vista que ela dita uma segmentação sem precedentes de instrumentos, processos, conceitos e

---

[15] "*Universalização de Serviços Públicos e Competição: o Caso do Gás Natural*", *in Revista do Ibrac*, São Paulo, volume 8, n º 4 de 2001, p. 99.

mecanismos de regulação, variantes de setor para setor, aptos a desafiar os limites cognitivos do operador jurídico. Como bem observa Santiago Muñoz Machado, a respeito destas novas técnicas no ordenamento comunitário europeu, "el régimen jurídico de la intervención de la Administración sobre los servicios públicos, bien se mantenga la titularidad administrativa, bien se trate de actividades de interés público prestadas por empresas privadas, está siendo cambiado de un modo radical para incorporar un paquete de técnicas nuevas, muchas de ellas desconocidas en los ordenamientos internos".[16]

A demarcar ainda mais esta complexidade está o fato de que o Estado atua na regulação sobre serviços públicos no triplo papel de i) espaço de formulação de políticas públicas cujas pautas e metas ditarão a conformação da exploração do serviço; ii) titular do serviço e dos bens a ele afetos, cuja preservação lhe incumbe e em face de quem o operador em regime público pode postular direitos como o equilíbrio da relação contratual; iii) ente regulador encarregado não exclusivamente da defesa dos interesses estatais, mas incumbido da tarefa de defesa do usuário, de preservador das linhas gerais de exploração da atividade e ainda mediador dos interesses de todas os agentes envolvidos.

Aliás, é justamente essa tripartição dos papéis do Estado em face da exploração destas utilidades públicas que impele ao surgimento de órgãos reguladores autônomos (as tais agências reguladoras independentes) como forma de neutralizar a atividade regulatória da influência dos interesses do próprio Estado em face da atividade, imunizando a atividade do regulador do controle hierárquico, mediador pela ação política cotidiana.

5. CONCLUSÃO

Desenvolver todos os pontos elencados acima demandaria mais tempo e espaço do que aqui dispomos. Sinto porém a necessidade de destacar alguns desafios e algumas questões colocadas pela [17]hodierna regulação de serviços públicos.

A primeira delas diz respeito ao surgimento de problemas desconhecidos até então pelo direito pátrio. É até verdade que muitas questões da desestatização dos serviços públicos hoje enfrentadas já foram, de certa forma, recorrentes no passado. Porém, um dos problemas que tem merecido tratamento especial, em que pesem algumas poucas divergências, é o do relacionamento entre a regulação setorial (vigilância sanitária, telecomunicações, energia, petróleo, água, etc) e a regulação geral da economia (relações de consumo e antitruste). A articulação entre estas duas esferas de regulação, como se não bastasse o problema ensejado pela própria relação entre uma e outra, envolve também o problema federativo já muito estudado pela doutrina norte americana.

---

[16] "*Servicio Público y Mercado*", vol. I (*Los Fundamentos*), Madrid, Civitas, 1998, p. 225.

[17] Neste sentido,consultar meu "*Independência e Autonomia da Agência Nacional de Telecomunicações: Imperativo Legal e Cosntitucional*", *in Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, Malheiros, 26, 1999.

Ressalve-se que, nos EUA, diferentemente do que ocorre no Brasil, a regulação setorial é em grande parte exercida pelos Estados federados, enquanto a regulação geral pela própria União.

Outro problema, por sinal estudado com percuciência pelo direito europeu, concerne ao alcance do exercício de poder normativo ou *quase-legislativo* e de poder de composição de conflitos ou *quase-judicial* pelas agências reguladoras. Os limites destas atribuições devem ser perscrutados em face de sua relação com o sistema constitucional de tripartição de poderes. Especialmente no que se refere à noção de *equilíbrio* que dele deriva, de maneira a ser evitados abusos no manejo destas funções cujo exercício se defere atipicamente.[18]

Uma terceira questão merecedora de atenção especial é referente ao já referido conceito de assimetria regulatória, ou seja, agentes econômicos sujeitos a uma incidência regulatória díspar, mas que competem na exploração de uma mesma atividade pública. Esta questão deve ser cotejada diante conceitos caros ao direito administrativo, que, como se sabe, preza pelo tratamento isonômico dos administrados. A questão é a de saber até que ponto a assimetria regulatória não colocaria em xeque o *princípio da isonomia*

Outro tema é o desafio da regulação das redes utilizadas na exploração dos serviços públicos. Trata-se de saber como equacionar o conceito ortodoxo de direito da propriedade com a moderna regulação compartilhada de infra-estrutura? Como pondera Calixto Salomão Filho, "a existência de bens cuja utilização é condição essencial para prestação de um determinado serviço cria a obrigatoriedade de limitar-se o uso de referidos bens. Ter acesso necessário a determinados tipos de bens implica limitar o uso do proprietário, que deve compartilhá-lo com os demais (potenciais) concorrentes. Isto significa que o titular da rede deve obrigatoriamente contratar com o concorrente."[19]

Também é digna de realce a utilização crescente da atividade arbitral como parte da atividade regulatória. Neste passo, é possível vislumbrar uma verdadeira tensão entre esta nova atividade e o perfil tipicamente autoritário ou extroverso da atividade administrativa. Como, outrora, registramos: "parece razoável que o Poder Público migre de uma estruturação piramidal para uma nova configuração, em que os poderes são ordenados como uma rede, articulada com os entes sociais. Devemos concordar que ela exerça uma 'adequada intercomunicação com os atores sociais para bem exercer as finalidades [20]públicas que justificam sua existência." [21] Como ensina Odete Medauar "a atividade de consenso-negociação entre poder público e particulares, mesmo informal, passa a assumir

---

[18] Sobre os limites do exercício do poder regulamentar, consultar Ugo de SIERVO (org.), na obra coletiva "*Il Potere Regolamentare Nell' Ammnistrazione Centrale*", Bologna, Il Mulino, 1992.

[19] Calixto SALOMÃO FILHO, "*Regulação da Atividade Econômica (pricípios e fundamentos jurídicos*)", São Paulo, Malheiros, 2001, p. 65.

[20] Odete MEDAUAR, "*O Direito Administrativo em Evolução*", São Paulo, Ed. RT, 1992, p. 202.

[21] *"A Republicização do Estado e os Interesses Públicos",* tese de doutoramento, Fadusp, 1999, pp. 223-226.

papel importante no processo de identificação e definição de interesse públicos e privados, tutelados pela Administração".

Com a introdução da competição, conflitos surgem com invariável freqüência. Vale aqui mencionar a ausência de consenso no uso compartilhado de redes, a concorrência predatória entre os prestadores de determinado serviço e o exercício abusivo de posição dominante por dado operador. A atividade de composição de conflitos ainda não está incorporada na cultura da administração pública brasileira, o que trará, é certo, grandes dificuldades na sua operacionalização.

Ligada à questão da transição deste figurino autoritário do poder público para a administração consensual ou mediadora de interesses está a enorme necessidade de procedimentalização da atividade administrativa trazida no bojo da nova era da regulação estatal. Não por outro motivo, assiste-se hoje à edição de leis de procedimento administrativo: uma no âmbito federal (Lei n º 9.784/99) e outra no Estado de São Paulo (Lei 10.177/98). É, exatamente, em torno do devido processo legal na esfera da atuação das agências que se constrói o arcabouço normativo e jurisprudencial do direito administrativo americano. Suas regras gerais estão, como se sabe, consignadas no *Administrative Procedure Act*, que "foi criado logo após à *Segunda Guerra Mundial* em 1946. Trata-se de uma lei de procedimentos administrativos norte-americana, cujo objetivo inicial era o de, exatamente, unificar as regras adjetivas que regiam as agências. Iniciativa que foi, apenas parcialmente, bem sucedida, uma vez que o Congresso continuou criando procedimentos especiais aplicáveis às agências individualmente consideradas. Apesar disto *o APA manteve e mantém uma posição central como uma espécie de Constituição do direito administrativo federal norte-americano*."[22]

Questão explorada especialmente pelos economistas, mas digna de destaque, é a da teoria da *captura*, é dizer, da possibilidade de mitigação da imparcialidade do agente regulador em função da influência nas suas decisões exercida pelos agentes de mercado, pelos consumidores ou pela política circunstancial de governo. Não se trata de prática de atos (clara e diretamente) coibidos pela legislação, como corrupção, prevaricação ou concussão. Na verdade, são muito sutis os desvios da regulação em favor de um ou outro interesse, de maneira que se torna um tanto nebulosa a percepção da quebra da imparcialidade ou da independência do ente administrativo. Mas já existem casos de setores que serão entregues à nova regulação estatal que já nascem, por assim dizer, *capturados*. Este é um tema que carece de atenção especial, já que há uma tendência quase que *natural* à captura.

Para impedir qualquer possibilidade de *captura*, faz-se necessária sofisticação do aparelhamento técnico e humano da administração pública. Outrossim, deve ser combatida a regulação dos serviços públicos que gire em torno de uma visão *política imediatista*.

---

[22] Pedro Aurélio de Queiroz Pereira da SILVA, "*As Agências Reguladoras e a Defesa da Concorrência*" *in Revista do Ibrac*, São Paulo, 8, n º 2 de 2001, p. 44. Grifos nossos.

Outro desafio é o equilíbrio entre a defesa do usuário do serviço público e a defesa do consumidor. Há uma tendência de atuação dos órgãos de defesa do consumidor em torno da regulação de serviços públicos que desconsidera as especificidades técnicas dos setores desestatizados. A principal delas é a distinção entre *consumidor efetivo* ou consumidor propriamente dito e o chamado *consumidor potencial*.

O primeiro, *consumidor efetivo*, é aquele que frui o serviço público, porquanto está integrado na relação contratual travada com o fornecedor. Já o *potencial* é aquele que não está incluído numa tal relação, mas que o ordenamento regulatório "quer" que ele venha a beneficiar-se do serviço. São duas situações distintas que ensejam tratamentos legais diferençados. Enquanto o consumidor efetivo reclama por qualidade, tarifas menores, cordialidade no atendimento, ou seja, valores que se somam à fruição do serviço, o consumidor potencial, de sua parte, tem *expectativa de fruição*. Este até possui o direito (formal) de pagar pela prestação, entretanto, por motivos de índole econômica, geográfica ou social, teria sérias e concretas dificuldades para obter acesso material ao serviço.

Em uma sociedade tão desigual como a brasileira é grande o número de consumidores potenciais dos serviços públicos. Em face deste contexto, é que o direito da regulação desenha um modelo hábil à transformação do consumidor potencial em efetivo. Ocorre que uma tal configuração pode-se opor aos interesses daquele que já frui o serviço, vale dizer, o consumidor efetivo. O peso desta meta regulatória é, em certa medida, suportado pelos consumidores efetivos que, entretanto, almejam tarifas menores. Daí porque em nome da integração do consumidor potencial, os interesses do consumidor efetivo podem ser mitigados. Parece um preço justo a se pagar, até mesmo como corolário da noção de *justiça social* plasmada na Constituição Federal.

Dizendo de outro modo, a legislação ao invés de optar pelo financiamento tributário desta equação, fez a escolha pelo financiamento custeado pelo consumidor efetivo do serviço.

Derradeiramente, problema que será, certamente, vivenciado nos próximos dez anos, de maneira intensa, é o da regulação de serviços públicos em face do problema federativo. Trata-se, como se disse, de uma questão recorrente no direito americano, em que o Estado, tradicionalmente, sempre atuou preferencialmente na regulação indireta das atividades essenciais por nós denominadas serviços públicos. No Brasil, a questão já tem surgido na seara da proteção do consumidor e na utilização de infra-estrutura estatal e municipal para implantação de redes de suporte de serviços de competência da União. O tema certamente se ampliará como de resto muitas outras questões relacionadas com o novo cenário da regulação.

Referência Bibliográfica deste Trabalho (ABNT: NBR-6023/2000):

NETO, Floriano de Azevedo Marques. A Nova Regulamentação dos Serviços Publicos. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 1, fevereiro, 2005. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: xx de xxxxxxxx de xxxx

Obs. Substituir x por dados da data de acesso ao site **direitodoestado.com.br**

Publicação Impressa:

Informação não disponível.