

6.00.00.00-7 - Ciências Sociais Aplicadas

6.01.00.00-1 - Direito

ENSAIO PARA UMA TEORIA GERAL DOS SETORES REGULADOS

ANDERSON MEDEIROS BONFIM – ORIENTANDO

Bacharelado em Direito – Faculdade de Direito

DINORÁ ADELAIDE MUNETTI GROTTI – orientadora

Departamento de Direito Público – Faculdade de Direito

RESUMO: O PRESENTE ENSAIO CONTEXTUALIZA A REGULAÇÃO SETORIAL HAJA VISTA A ORDEM ECONÔMICA CONSUBSTANCIADA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, A ATUAÇÃO DO ESTADO EM RELAÇÃO AO PROCESSO ECONÔMICO, A DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS *LATO SENSU*, OS SERVIÇOS PÚBLICOS POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL E OS LIMITES CONSTITUCIONAIS À CARACTERIZAÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA *STRICTO SENSU* COMO SERVIÇO PÚBLICO, E CONCLUI HAVER, DENTRO DE CADA SETOR, NÃO UM OU DOIS, MAS VÁRIOS REGIMES JURÍDICOS, VÁRIAS INCIDÊNCIAS REGULATÓRIAS, DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO E DE EXPLORAÇÃO DE ATIVIDADES ECONÔMICAS *STRICTO SENSU*.

Palavras-Chave: Setores Regulados, Atividade Econômica, Serviço Público.

Introdução

O regime jurídico das atividades econômicas no Brasil foi delineado pela Constituição da República e, em consonância a estes desideratos, espécies normativas infraconstitucionais trataram de esmiuçar o regime jurídico dos serviços públicos e atividades econômicas *stricto sensu* considerando as especificidades de cada setor. A exata compreensão setorial dispensa, por sua vez, uma detida compreensão da generalidade regulatória, do contexto no qual se insere a regulação setorial.

I. Da ordem econômica na Constituição da República à atuação do Estado em relação ao processo econômico

Penitenciando-se da indevida restrição ao conceito de ordem econômica até então adotado, Eros Roberto Grau descreve-a como “o conjunto de normas que define, institucionalmente, um determinado modo de produção econômica”¹. O autor entendia a ordem econômica como o “conjunto de princípios jurídicos de conformação do processo econômico, desde uma visão macrojurídica, conformação que se opera mediante o condicionamento da atividade econômica a determinados fins políticos do Estado”². Com a adoção do novo conceito para ordem econômica, esta passou a ser vista como parcela da ordem jurídica – integrante, portanto, do mundo do dever ser – institucionalizadora de uma ordem econômica enquanto mundo do ser³.

Ainda que concordemos com Eros Roberto Grau, no sentido de que a ordem constitucional não se esgota na Constituição da República⁴, já que à legislação infraconstitucional caberá o preenchimento da sua moldura, não se pode negar que será no nível constitucional que o condicionamento às atividades econômicas sofrerá maior inflexão. A conformação da ordem econômica, por conseguinte, refere-se à positivação, pela Constituição da República, de uma determinada forma de organização e funcionamento do sistema econômico.

O mesmo autor, notando a diferença entre intervenção e atuação do Estado em relação ao processo econômico, atribui à intervenção o conceito a atuação estatal em área de titularidade do setor privado, enquanto que na atuação a ação do Estado ocorre tanto na sua área de titularidade, quanto no campo da atividade econômica *lato sensu*⁵.

Celso Antônio Bandeira de Mello, por sua vez, salienta que a atuação ou, nas suas palavras, a intervenção, do Estado, na ordem econômica ocorre de três modos: através do seu “poder de polícia”, quando exercita as funções de fiscalização e planejamento; mediante o desempenho de atividades econômicas de

¹ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 68.

² Ibid. p. 68.

³ Ibid. p. 58, 68 e 70.

⁴ Ibid. p. 86.

⁵ Ibid. p. 92.

alçada dos particulares, mas desempenháveis pelo Estado em situações excepcionais; e, por fim, por meio de incentivos à iniciativa privada⁶. Na primeira hipótese, o Estado, mediante leis e atos administrativos, atua como agente normativo e regulador da atividade econômica. No segundo caso, o Estado desempenha atividades econômicas inseridas no âmbito de exercício da liberdade de iniciativa pelos particulares, mas cuja excepcionalidade autoriza a intervenção do Estado haja vista imperativos de segurança nacional e relevante interesse coletivo, conforme art. 173 da Constituição da República. Por último, o Estado intervirá na ordem econômica por meio de estímulos fiscais e financiamentos.

Uma outra classificação centrada na atuação do Estado em relação ao processo econômico constrói as ideias de “Estado regulador” e “Estado executor”. O “Estado regulador” transmite a noção de um Estado que, através de regime interventivo, incumbe-se de estabelecer as regras disciplinadoras da ordem econômica com o objetivo de ajustá-la aos seus fins constitucionalmente prescritos. São modalidades de intervenção do Estado regulador o controle e tabelamento de preços, o controle do abastecimento, a repressão ao abuso do poder econômico, o monopólio, a fiscalização, o incentivo e, por fim, o planejamento. Destaque-se que quando falamos em monopólio em sede de regulação referimo-nos à atribuição conferida ao Estado para o desempenho exclusivo de certa atividade do domínio econômico, tendo em vista as exigências de interesse público. São formas de monopólio estatal o exposto no art. 177 da Constituição da República e os implícitos no seu art. 21. No regime de monopólio, há exploração, pelo Estado, de atividade econômica *stricto sensu*, situação diversa da exploração de serviço público em regime de privilégio, quando há exclusividade na sua prestação pelo Estado⁷, ainda que haja atuação de concessionário e/ou permissionário.

No “Estado executor”, este, em caráter especial, desempenha atividades econômicas *stricto sensu* que, em princípio, estão destinadas à iniciativa privada. A execução de atividade econômica *stricto sensu* pelo Estado pode dar-se pela exploração direta, quando ele próprio se incumbe de explorar as atividades econômicas *stricto sensu* através de seus órgãos internos. O Estado também atua no campo das atividades econômicas *stricto sensu* em regime de monopólio,

⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 789.

⁷ GRAU, E. R. Op. cit. p. 139.

conforme art. 177, bem como inciso XXIII do art. 21, ambos da Constituição da República.

A execução de atividade econômica *stricto sensu* pelo Estado pode se dar, igualmente, pela exploração indireta, quando são criadas pessoas jurídicas ao Estado vinculadas para desempenhá-las. O fundamento da exploração, pelo Estado, de atividades econômicas *stricto sensu*, está, como mencionado, no art. 173, *caput*, da Constituição da República, o qual viabilizou a exploração nas hipóteses de imperativo da segurança nacional e relevante interesse coletivo. Com efeito, as atividades econômicas *stricto sensu*, ainda que de titularidade da iniciativa privada, podem ser exploradas pelo Estado nas hipóteses enunciadas pelo art. 173 da Constituição da República ou quando ela, expressamente, assim determina.

Na exploração de atividade econômica *lato sensu* em função de imperativo da segurança nacional ou para tender a relevante interesse coletivo, o Estado desenvolve atividade econômica *stricto sensu*. Na exploração de atividade econômica *lato sensu* em função de interesse social o Estado presta serviço público⁸, o que pode ocorrer tanto direta, quanto indiretamente. Na exploração de atividade econômica *lato sensu* em função de interesse social, prestando o Estado serviço público de forma descentralizada, as empresas públicas e as sociedades de economia mista não são qualificadas como concessionárias ou permissionárias, mas delegadas de serviço público. Com efeito, não há, nestas hipóteses, contratualização, adesão voluntária do sujeito⁹, mas imposição, pela Lei instituidora, à prestação de serviço público, razão pela qual preferimos falar em delegação da prestação de serviço público¹⁰. Rigorosamente, na concessão e na permissão é pressuposta a delegação. Entretanto, trata-se de modalidade especial de delegação de serviço público para pessoa jurídica de direito privado alheia ao Estado, ao contrário da delegação, incidente sobre empresa pública e sociedade de economia mista e, conseqüentemente, atribuição do exercício de atividade a pessoa do Estado, ainda que dotada de personalidade de direito privado¹¹.

Uma outra classificação das formas de atuação¹² do Estado em relação ao

⁸ GRAU, E. R. Op. cit. p. 129. O autor considera distintos o interesse coletivo e interesse social, ambos insertos na categoria interesse público.

⁹ Não estamos, com isso, a afirmar o caráter contratual do instituto da concessão, vigorosamente contestado atualmente (GRAU, E. R. Op. cit. p. 142).

¹⁰ Ibid. p. 143-145.

¹¹ Ibid. p. 145.

¹² Como destacado, o autor vale-se do vocábulo intervenção para referir-se à atuação do Estado no

processo econômico é a proposta por Eros Roberto Grau. O autor refere-se a três modalidades de intervenção: a intervenção por absorção ou participação, a intervenção por direção e a intervenção por indução¹³. Na intervenção por absorção, “o Estado assume integralmente o controle dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da atividade econômica em sentido estrito; atua em regime de monopólio”¹⁴. Na intervenção por participação, “o Estado assume o controle de parcela dos meios de produção e/ou troca em determinado setor da atividade econômica em sentido estrito; atua em regime de competição com empresas privadas que permanecem a exercitar suas atividades nesse mesmo setor”¹⁵.

Na intervenção por direção e por indução, “o Estado intervirá sobre o domínio econômico, isto, sobre o campo da atividade econômica em sentido estrito. Desenvolve ação, então, como regulador dessa atividade”¹⁶. Na intervenção por direção, “o Estado exerce pressão sobre a economia, estabelecendo mecanismos e normas de comportamento compulsório para os sujeitos da atividade econômica em sentido estrito”¹⁷, sejam eles do setor privado, sejam empresas estatais. São comandos imperativos, cogentes.

Na intervenção por indução, “o Estado manipula os instrumentos de intervenção em consonância e na conformidade das leis que regem o funcionamento dos mercados”¹⁸. São comandos dispositivos, sujeitos à adesão dos destinatários, os quais são estimulados, incitados, a vincularem-se. Pode ocorrer em termos positivos ou negativos. O comportamento econômico poderá, do mesmo modo, ser induzido em decorrência da execução de obras e serviços públicos de infraestrutura, otimizadoras do exercício de atividades econômicas *stricto sensu*.

II. A disciplina constitucional das atividades econômicas *lato sensu* e as espécies de atividades econômicas

Na compreensão da disciplina constitucional das atividades econômicas *lato sensu* é necessário, inicialmente, distinguir os sentidos que assume a expressão

campo da atividade econômica *stricto sensu*, área alheia, em princípio, à esfera pública e chamada, pelo autor, de “domínio econômico” (GRAU, E. R. Op. cit. p. 146-147).

¹³ Id. p. 91 e 146-149.

¹⁴ GRAU, E. R. Op. cit. p. 147.

¹⁵ Ibid. p. 147.

¹⁶ Ibid. p. 147.

¹⁷ Ibid. p. 147.

¹⁸ Ibid. p. 147.

atividade econômica nos arts. 170, 173, 174 e 175 da Constituição da República. Nesse sentido, a teoria de Eros Roberto Grau¹⁹, consagrada no Supremo Tribunal Federal, destaca que o gênero atividade econômica *lato sensu* compreende a atividade econômica *stricto sensu* e o serviço público. Discordamos, portanto, do posicionamento de Celso Antônio Bandeira de Mello, o qual entende que os serviços públicos são atividades não-econômicas de alçada do Estado²⁰.

No art. 170, *caput*, a expressão atividade econômica conota o gênero. Do mesmo modo, no art. 174, *caput*, a expressão é utilizada como atividade econômica *lato sensu*, referindo-se à atuação do Estado como agente normativo e regulador, compreendendo o exercício das funções de incentivo, planejamento e fiscalização. No art. 173, *caput*, e seu § 1º, a expressão conota atividade econômica *stricto sensu*, a ser desempenhada pelo Estado como agente econômico em área de titularidade do setor privado. No art. 175, por sua vez, a expressão relaciona-se à prestação dos serviços públicos, os quais integram, como destacado, as atividades econômicas *lato sensu*.

Impõe-se, assim, a identificação, na Constituição da República, dos critérios para submissão das atividades econômicas *lato sensu* ao regime jurídico dos serviços públicos ou ao regime das atividades econômicas *stricto sensu*. Tais regimes jurídicos apartam as atividades que devem, preferencialmente, ser desempenhadas pelo Estado, ou por ele delegadas, daquelas que devem, em regra, ser desenvolvidas pela iniciativa privada.

Entendemos que a Constituição da República deteve para si a definição do espaço público em relação ao privado e, apenas circunstancialmente, com sua autorização, ao legislador ordinário caberá imiscuir-se na matéria. Em essência, a disciplina constitucional das atividades econômicas *lato sensu* baseia-se na premissa segundo a qual os serviços públicos são de exploração do Estado e, em regra, as atividades econômicas *stricto sensu* aos particulares. Assim, o particular somente pode desempenhar serviços públicos por delegação estatal, enquanto que o Estado somente pode desempenhar atividade econômica *stricto sensu* em situações excepcionais.

Com efeito, a Constituição da República conferiu tratamento peculiar às atividades econômicas *stricto sensu*, apartando-as do serviço público. Neste sentido,

¹⁹ Ibid. p. 147.

²⁰ MELLO, C. A. B. de. Op. cit. p. 788-789.

e de acordo com Eros Roberto Grau, é inquestionável a distinção entre ambos²¹. Conforme o autor, não há, *a priori*, oposição entre atividade econômica e serviço público, já que este está subsumido nas atividades econômicas *lato sensu*²². Ao afirmar que serviço público seja atividade econômica *lato sensu*, o autor a ela atribuiu a significação de gênero na qual se inclui a espécie serviço público. Assim, não se pode contrapor os conceitos de serviço público e de atividade econômica, uma vez que serviço público é uma modalidade desta²³.

Destarte, a expressão atividade econômica *lato sensu* é indicativa de gênero, o qual comporta de duas espécies, quais sejam serviço público e atividade econômica *stricto sensu*, esta majoritariamente desenvolvida pelo setor privado, com possibilidade de atuação estatal nos termos do art. 173, *caput*, da Constituição da República. As atividades econômicas *lato sensu* estão previstas no art. 174 da Constituição da República, o qual dispõe sobre a atuação do Estado enquanto agente normativo e regulador da ordem econômica. No art. 170, do mesmo modo, a expressão atividade econômica guarda este mesmo sentido.

As atividades econômicas *stricto sensu* são reservadas à iniciativa privada. Excepcionalmente, o Estado nelas intervirá. O art. 173, *caput*, e seu § 1º, trata das atividades econômicas *stricto sensu*. O *caput* do dispositivo enuncia as hipóteses admissíveis da exploração direta da atividade econômica *stricto sensu* pelo Estado, isto é, quando ele próprio incumbe-se de explorar as atividades econômicas quando presentes os pressupostos de segurança nacional e relevante interesse coletivo. Trata-se de atuação do Estado como agente econômico em área de titularidade do setor privado.

Como destacado, a Constituição da República conferiu tratamento peculiar às atividades econômicas *stricto sensu*, apartando-as do serviço público. Nesse sentido, e de acordo com Eros Roberto Grau, é inquestionável a distinção entre ambos²⁴. Conforme o autor, não há, *a priori*, oposição entre atividade econômica e serviço público, já que este está subsumido na primeira²⁵.

Portanto, expressão atividade econômica, *lato sensu*, é indicativa de gênero, o qual comporta de duas espécies, quais sejam serviço público e atividade

²¹ GRAU, E. R. Op. cit. p. 100.

²² Id. p. 101.

²³ GRAU, E. R. Op. cit. p. 101.

²⁴ Ibid. p. 100.

²⁵ Ibid. p. 101.

econômica *stricto sensu*, esta majoritariamente desenvolvida pelo setor privado, com possibilidade de atuação estatal nos termos do art. 173, *caput*, da Constituição da República. Afirmamos, nesses termos, que o serviço público é uma espécie de atividade econômica *lato sensu*.

Considerando ser aberto o conceito de serviço público, Eros Roberto Grau destaca que a distinção entre ele e a atividade econômica *stricto sensu* ocorre em “função das vicissitudes das relações entre as forças sociais”²⁶. Destaca o autor que, reservada as matérias, imediata e potencialmente, objeto de especulação lucrativa, atribui-se ao Estado atividades econômicas *lato sensu* para serem desenvolvidas de forma não especulativa. Do referido confronto emergirão, historicamente, os âmbitos das atividades econômicas *stricto sensu* e dos serviços públicos²⁷.

A diferença entre serviço público e atividade econômica *stricto sensu* reside, segundo o mesmo autor, na instrumentalidade da atividade em relação à realização de valores fundamentais, especialmente a dignidade da pessoa humana. O serviço público trata da realização direta destes valores, diferentemente da atividade econômica *stricto sensu*. No mesmo sentido assinala Dinorá Adelaide Musetti Grotti, que a referida distinção reside nesta instrumentalidade²⁸. Monica Spezia Justen, parecendo mostrar-se favorável à teoria de Eros Roberto Grau, assinala que a diferenciação entre serviço público e atividade econômica *stricto sensu* traduz-se em regimes jurídicos distintos²⁹.

Não se pode afirmar que seja serviço público a atividade explorada em regime de serviço público. Certamente não se pode conceituar ou fornecer a noção de serviço público como aquele sujeito ao regime jurídico de serviço público. A tautologia foi detectada por Eros Roberto Grau³⁰. Entretanto, consideramos que, via de regra, as atividades econômicas *stricto sensu* são regidas pelo Direito privado, enquanto que os serviços públicos são regulados pelo Direito público, o que não obsta que a regulação setorial da atividade econômica *lato sensu* disponha de modo contrário, atendo-se às necessárias inflexões de Direito público. Com efeito, a “alusão a atividades econômicas que não podem ser serviço público (atividade

²⁶ GRAU, E. R. Op. cit. p. 108.

²⁷ Id. p. 108.

²⁸ GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *O serviço público e a Constituição brasileira de 1988*. São Paulo, Malheiros, 2003, p. 139.

²⁹ JUSTEN, Monica Spezia. *A noção de serviço público no direito europeu*. São Paulo: Dialética, 2003, p. 181.

³⁰ GRAU, E. R. Op. cit. p. 133.

econômica em sentido estrito) evidencia a impossibilidade de o legislador, discricionariamente, qualificar qualquer parcela da atividade econômica em sentido amplo como serviço público”³¹. Nesses termos, determinada atividade econômica *lato sensu* “fica sujeita a um determinado regime jurídico porque é serviço público e não o inverso”³², assim como determinada atividade econômica *lato sensu* fica sujeita ao regime jurídico de Direito privado porque é atividade econômica *stricto sensu*, e não o contrário.

Na doutrina nacional inexistente um conceito ou noção unívoco para serviço público. Na conceituação ou fornecimento de noção para serviço público, a doutrina nacional recorre aos mais variados critérios. Nos conceitos ou noções existentes podemos catalogar os sentidos objetivo, subjetivo, material, formal, próprio, impróprio, geral, específico, originário, congênito, derivado, adquirido. Destaque-se que os referidos sentidos ora são utilizados de forma isolada, ora cumulativamente.

Eros Roberto Grau pontua que “serviço público não é um conceito, mas uma noção, plena de historicidade”³³. Em sendo o conceito atemporal, desprovido de essência, histórico, devemos recorrer à noção, a qual, “pelo contrário, pode definir-se como o esforço sintético para produzir uma ideia que se desenvolve a si mesma por contradições e superações sucessivas e que é, pois, homogênea ao desenvolvimento das coisas”³⁴.

Dinorá Adelaide Musetti Grotti, reconhecendo a dificuldade na caracterização de uma atividade como serviço público, pontua que a qualificação da atividade econômica *lato sensu* como serviço público remete ao plano da concepção sobre o Estado e seu papel, tratando-se de uma escolha política que pode estar fixada na Constituição, na Lei, na jurisprudência e nos costumes vigentes em um determinado momento histórico, não havendo um serviço público por natureza ou por essência³⁵.

Eros Roberto Grau oferece uma noção de serviço público baseada na essencialidade e na instrumentalidade da atividade econômica desempenhada³⁶.

³¹ Id. p. 135.

³² GRAU, E. R. Op. cit. p. 136.

³³ Ibid. p. 109.

³⁴ Ibid. p. 133.

³⁵ GROTTI, D. A. M. Op. cit. p. 87.

³⁶ Nas palavras do autor, o serviço público é a “atividade explícita ou supostamente definida pela Constituição como indispensável, em determinado momento histórico, à realização ao desenvolvimento da coesão e da interdependência social (Duguit) – ou, em outros termos, atividade explícita ou supostamente definida pela Constituição como serviço essencial relativamente à

Celso Antônio Bandeira de Mello fornece uma noção de serviço público mais restrita, mas que não foge da instrumentalidade referida³⁷. São, para o autor, três elementos para a configuração de uma atividade como sendo serviço público, quais sejam o regime jurídico de Direito público, o vínculo orgânico ou *publicatio* e, por fim, o critério material, qual seja, a relevância da atividade.

As atividades econômicas *stricto sensu* são regidas pelo Direito privado, enquanto que os serviços públicos são regulados pelo Direito público, nos quais se aplica “um regime jurídico peculiar, próprio de direito público, destinado a assegurar a satisfação de necessidades imperiosas”³⁸, conforme ponderações de Marçal Justen Filho. Há quem considere, entretanto, que haja prestação de serviço público em regime de Direito privado. Carlos Ari Sundfeld pontua que tanto atividades prestadas sob regime de Direito público, quanto as atividades prestadas sob regime de Direito privado, podem ser consideradas serviços públicos, já que o regime jurídico não seria necessário para a configuração de uma atividade como serviço público. Assim, cada atividade econômica *lato sensu* apresentaria suas particularidades regulatórias, cujas especificidades do regime jurídico, insculpidas infraconstitucionalmente, poderiam prever a prestação de serviço público em regime de Direito privado³⁹.

Almiro do Couto e Silva⁴⁰, aproximando-se, em certa medida, de Carlos Ari Sundfeld, assinala a relação entre o Estado e seus delegatários é regulada pelo “direito privado administrativo”, ou seja, o Direito administrativo com inflexões do direito privado, ou ainda, “o direito privado coberto e vinculado jurídico-publicamente que está à disposição da administração no cumprimento de tarefas administrativas”⁴¹. Nesses termos, o regime jurídico seria irrelevante na caracterização no serviço público, cuja essencialidade e universalização não restariam comprometidas, já que se atrelariam ao serviço público prestado em regime de Direito privado. Haveria, conseqüentemente, um regime jurídico setorial,

sociedade em um determinado momento histórico (Cirne Lima)” (GRAU, E. R. Op. cit.).

³⁷ MELLO, C A. B. de. Op. cit. p. 665.

³⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003, p. 30.

³⁹ SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). *Serviços públicos e regulação estatal: introdução às agências reguladoras*. In: _____. *Direito administrativo econômico*. São Paulo, Malheiros: 2006, p. 33-34.

⁴⁰ SILVA, Almiro do Couto e. Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares. Serviço público ‘à brasileira’? *Revista de direito administrativo*. Rio de Janeiro, v. 230, out./dez. 2002, p. 73.

⁴¹ MAURER, Hartmut. *Direito administrativo geral*. Barueri: Manole, 2006, p. 47.

conciliador do interesse público e do interesse privado. E dentro deste regime setorial inexistiria um, mas vários, regimes jurídicos de prestação de serviço público.

Como explicitado, Eros Roberto Grau assinalou ser equivocada a conceituação de serviço público como atividade sujeita ao regime de serviço público sob pena de, privilegiando-se a forma, incorrer em tautologia, razão pela qual convém frisar que a atividade econômica *lato sensu* sujeita-se ao regime de serviço público porque é serviço público, e não o inverso⁴². Ainda que assinale “inexistir uma totalidade normativa que se possa referir como regime de serviço público”⁴³, pontua o autor que, quando se fala neste regime, procura-se destacar “um modelo específico, (...) cujo formato é demarcado mediante a aplicação de alguns princípios de Direito Público (...) ou, mais especificamente, de Direito Administrativo”⁴⁴.

É, com efeito, imprescindível distinguir os diversos níveis ou modelos de regimes jurídicos quando da compreensão dos regimes jurídicos das atividades econômicas *lato sensu*, já que, a distintos regimes sujeitam-se as atividades econômicas *stricto sensu*, os serviços públicos, acrescentando-se que haverá, igualmente, regime jurídico diverso, ou peculiar, quando nos deparamos com as empresas públicas e com as sociedades de economia mista, seja quando explorem atividade econômica *stricto sensu*, seja quando prestem serviço público⁴⁵.

A “construção dos modelos de regime jurídico”⁴⁶, posto considerar haver “situações objetivas díspares entre si”⁴⁷, enseja a “construção de modelo diferenciado em relação a cada caso concreto a que deva ser aplicado”⁴⁸, isto é, “à hipótese particularmente caracterizada”⁴⁹, dentro de “parâmetros de vinculação não apenas no conteúdo e na vocação teleológica [dos princípios de Direito Público], mas também em pautas enunciadas pelo direito positivo”⁵⁰.

Considerações finais

A construção dos modelos de regime jurídico, posto existirem situações

⁴² GRAU, E. R. Op. cit. p.117.

⁴³ Ibid. p.117.

⁴⁴ Ibid. p.117-118.

⁴⁵ Ibid. p. 117.

⁴⁶ Ibid. p.118.

⁴⁷ Ibid. p.118.

⁴⁸ Ibid. p.118.

⁴⁹ Ibid. p.117.

⁵⁰ Ibid. p.118.

objetivas díspares entre si, enseja a admissão de uma graduação da inflexão do regime jurídico-administrativo, da intervenção regulatória sobre as atividades econômicas *lato sensu*. Há, nesses termos, dentro de cada regime setorial, não um ou dois, mas vários regimes jurídicos, variadas incidências regulatórias, de prestação de serviço público e de exploração de atividades econômicas *stricto sensu*.

Referências bibliográficas

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2011.

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. *O serviço público e a Constituição brasileira de 1988*. São Paulo, Malheiros, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003.

JUSTEN, Monica Spezia. *A noção de serviço público no direito europeu*. São Paulo: Dialética, 2003.

MAURER, Hartmut. *Direito administrativo geral*. Barueri: Manole, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Almiro do Couto e. Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares. Serviço público 'à brasileira'? *Revista de direito administrativo*. Rio de Janeiro, v. 230, out./dez. 2002.

SUNDFELD, Carlos Ari (Org.). Serviços públicos e regulação estatal: introdução às agências reguladoras. *In: _____*. *Direito administrativo econômico*. São Paulo, Malheiros: 2006.