



SAM

SOLUÇÃO em

**DIREITO
ADMINISTRATIVO
e MUNICIPAL**

ANO 3 | Nº 26

AGOSTO 2021

ISSN 2674-6735



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA



SOLUÇÃO em

**DIREITO
ADMINISTRATIVO
e MUNICIPAL**

ANO 3 | Nº 26
AGOSTO 2021

A SGP – Soluções em Gestão Pública, com o objetivo de buscar suprir a extrema carência, no mercado editorial, de um material de qualidade e prático sobre temas relacionados ao Direito Administrativo e ao Direito Municipal, tem a honra de apresentar sua mais nova solução para toda a Administração Pública: o periódico técnico-jurídico SAM – Solução em Direito Administrativo e Municipal.

Com um perfil arrojado e em seções criteriosamente desenvolvidas, o periódico SAM – Solução em Direito Administrativo e Municipal traz mensalmente artigos e entrevistas de renomados juristas, questões práticas exclusivas, análises pontuais de propostas legislativas e julgados atuais das Cortes de Contas e Tribunais Superiores.

Esperamos poder levar soluções eficazes, seguras e de qualidade para todos os profissionais da área, aos estudantes do Direito e quaisquer interessados nesta temática tão importante.

Desejamos a todos uma excelente e proveitosa leitura.

EDITORIAL

GILBERTO BERNARDINO DE OLIVEIRA FILHO
EDITOR E DIRETOR JURÍDICO

ROSÂNGELA MERLIN TARTAROTTI
DIRETORA ADMINISTRATIVA

SAMUEL CUNHA AYZAVA
DIRETOR COMERCIAL

VALDIR MODA
DIRETOR FINANCEIRO

CONSELHO EDITORIAL

DANIEL FERREIRA
PÓS-DOCTOR PELA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA (PORTUGAL); DOUTOR E MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA PUC-SP

GUILHERME CARVALHO E SOUSA
DOUTOR EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA PUC-SP; MESTRE EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS PELO UNICEUB

IVAN BARBOSA RIGOLIN
ADVOGADO ESPECIALISTA EM DIREITO ADMINISTRATIVO; CONSULTOR E ASSESSOR JURÍDICO

JAIR EDUARDO SANTANA
MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA PUC/SP; ADVOGADO, PARECERISTA E PROFESSOR

JESSÉ TORRES PEREIRA JUNIOR
DESEMBARGADOR DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, APOSENTADO

MÁRCIA WALQUIRIA BATISTA DOS SANTOS
PÓS-DOCTORA EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS PELA EACH/USP; DOUTORA EM DIREITO PÚBLICO PELA USP; PROFESSORA TITULAR DO PROGRAMA DE MESTRADO DA ESCOLA PAULISTA DE DIREITO

SÉRGIO FERRAZ
PROFESSOR TITULAR DE DIREITO ADMINISTRATIVO DA PUC-RJ; CONSULTOR JURÍDICO E ADVOGADO MILITANTE; MEMBRO DA ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS JURÍDICAS

TOSHIO MUKAI
DOUTOR E MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA USP; ESPECIALISTA EM DIREITO ADMINISTRATIVO, URBANÍSTICO E AMBIENTAL

COLABORADORES

ADILSON ABREU DALLARI
LIVRE-DOCENTE EM DIREITO ADMINISTRATIVO E DOUTOR EM DIREITO PELA PUC-SP; PROFESSOR TITULAR DE DIREITO ADMINISTRATIVO DA PUC-SP; PROFESSOR DE DIREITO URBANÍSTICO E AMBIENTAL DOS CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO DA PUC/SP

ADRIANA DA COSTA RICARDO SCHIER
DOUTORA E MESTRE EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ; ESTÁGIO PÓS-DOCTORAL EM DIREITO PÚBLICO PELA PUC-PR

ADRIANE MARIA GONÇALVES
ESPECIALISTA EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELO INSTITUTO DE DIREITO ROMEU FELIPE BACELLAR; CONSULTORA JURÍDICA EM DIREITO PÚBLICO

AIRTON ROCHA NÓBREGA
ADVOGADO, PROFESSOR, PALESTRANTE, CONSULTOR E PARECERISTA, ARTICULISTA COM ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO PÚBLICO E EMPRESARIAL

ALBERTO ROLLO
ADVOGADO; MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA PUC-SP; PROFESSOR DE DIREITO ELEITORAL E DE ÉTICA PROFISSIONAL NA UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

ALBERTO SHINJI HIGA
DOUTORANDO EM DIREITO DO ESTADO PELA USP; MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA PUC/SP; PROCURADOR DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ/SP

ALDEM JOHNSTON BARBOSA ARAÚJO
ADVOGADO; ESPECIALISTA EM DIREITO PÚBLICO; ARTICULISTA EM SITES, REVISTAS JURÍDICAS E PERIÓDICOS NACIONAIS

ALÉCIA PAOLUCCI NOGUEIRA BICALHO
MESTRE EM DIREITO COMERCIAL PELA UFMG; PROFESSORA NO INSTITUTO DE EDUCAÇÃO CONTINUADA DA PUC-MG E NA ESCOLA DE CONTAS DO TCE-MG

ALESSANDRA VARRONE DE ALMEIDA PRADO SOUZA
PÓS-GRADUADA EM DIREITO CONSTITUCIONAL PELA FUNDAÇÃO ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO MATO GROSSO; PÓS-GRADUADA EM DIREITO DO TRABALHO E PROCESSO DO TRABALHO PELA UNIVERSIDADE ANHANGUERA-UNIDERP; PÓS-GRADUANDA EM DIREITO MÉDICO PELA ESCOLA SUPERIOR VERBO JURÍDICO

ALESSANDRO DANTAS COUTINHO
MESTRE E ESPECIALISTA NA ÁREA DE DIREITO PÚBLICO; PROFESSOR DE DIREITO ADMINISTRATIVO EM GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO

ALESSANDRO SOARES
DOUTOR EM ADMINISTRACIÓN, HACIENDA Y JUSTICIA EN EL ESTADO SOCIAL PELA UNIVERSIDADE DE SALAMANCA (ESPANHA); DOUTOR E MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA USP; PROFESSOR DE DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO NA UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE/SP E NA FACULDADE ESCOLA PAULISTA DE DIREITO

ALEXANDRE CAIRO
PROCURADOR DA FAZENDA NACIONAL; PÓS-GRADUADO EM DIREITO PRIVADO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE E EM GESTÃO PÚBLICA PELA ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ALEXANDRE LEVIN
DOUTOR E MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA PUC-SP; PROFESSOR DA PUC-SP E DA ESCOLA PAULISTA DE DIREITO; PROCURADOR DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

ALEXANDRE MAHATMA DANTAS DE FARIAS
PÓS-GRADUADO EM CIÊNCIAS MILITARES PELA ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS (ESAO/EB – INTENDÊNCIA); PÓS-GRADUADO (MBA EXECUTIVO) EM DIREITO PÚBLICO PELA FGV-RJ; MAJOR DO EXÉRCITO BRASILEIRO

ALINE PAOLA CORREA BRAGA CAMARA DE ALMEIDA
MESTRE EM DIREITO ECONÔMICO PELA UNIVERSIDADE GAMA FILHO – RJ; PROFESSORA DE PÓS-GRADUAÇÃO NA FGV-RJ E NA ESCOLA SUPERIOR DE ADVOCACIA PÚBLICA – ESAP; PROCURADORA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ALLAN FUEZI DE MOURA BARBOSA
MESTRE EM DIREITO E ECONOMIA PELA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA; PESQUISADOR ASSOCIADO AO CENTRO DE INVESTIGAÇÃO DE DIREITO EUROPEU, ECONÔMICO, FINANCEIRO E FISCAL – CIDEEF

AMANDA CAMARGO SANTOS
ADVOGADA MUNICIPAL DE COTIA/SP; ESPECIALISTA EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELO CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BAURU/SP

AMAURI FERES SAAD
DOUTOR E MESTRE EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA PUC-SP; MESTRE EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE DE TORONTO

ANA MARIA PEDREIRA
PÓS-DOCTORANDA EM ANTROPOLOGIA PELA PUC-SP; DOUTORA EM REGIME DE DUPLA TITULAÇÃO NA ÁREA DE DIREITO DE ESTADO PELA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO E UNIVERSIDADE DE SALAMANCA (ESPANHA)

ANA MARIA VIEGAS DA SILVA
BACHAREL EM DIREITO E ESPECIALISTA EM ADMINISTRAÇÃO GERAL PELA UNIVERSIDADE PAULISTA – UNIP; PESQUISADORA E CONTEUDISTA PARA PORTAIS INTRANET E INTERNET

ANA PAULA COSTA
PÓS-GRADUADA EM DIREITO PÚBLICO PELA UNIVERSIDADE RITTER DOS REIS E EM COACHING E GESTÃO DE PESSOAS PELA FACULDADE SENAC-PORTO ALEGRE/RS; CONSULTORA JURÍDICA NA ÁREA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS PÚBLICOS

**ANA PAULA TONDIM STRAMANDINOLI
LEMOS FERREIRA**

ADVOGADA EM SÃO PAULO; CONSULTORA E ACESSORA JURÍDICA JUNTO A ÓRGÃOS PÚBLICOS E EMPRESAS DA INICIATIVA PRIVADA

ANDRÉ LUÍS VIEIRA

ADVOGADO E DOUTORANDO EM DIREITO PÚBLICO PELA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

ANDRÉ LUIZ ALVES DE MAGALHÃES

MESTRE EM DIREITO POLÍTICO E ECONÔMICO PELA UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE/SP; PROCURADOR DO ESTADO DA BAHIA

ANGÉLICA MARIA SANTOS GUIMARÃES

DOUTORA EM DIREITO PELA PUC/SP; MESTRE EM DIREITO – UFPE; ESPECIALISTA EM DIREITO PROCESSUAL PELA UFBA; PROFESSORA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, CONSTITUCIONAL, URBANÍSTICO E AMBIENTAL; PROCURADORA DO MUNICÍPIO DE SALVADOR/BA

ANGÉLICA PETIAN

DOUTORA, MESTRE E ESPECIALISTA EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA PUC-SP; PROFESSORA DE DIREITO ADMINISTRATIVO DA ESCOLA PAULISTA DE DIREITO

ANIELLO DOS REIS PARZIALE

MESTRE EM DIREITO ECONÔMICO E POLÍTICO PELA UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE; SECRETÁRIO DE ASSUNTOS JURÍDICOS DO MUNICÍPIO DE EMBU DAS ARTES – SP

ANNA LUIZA LOUREIRO PAVÃO

PÓS-GRADUANDA EM DIREITO TRIBUTÁRIO PELA UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE; GRADUADA EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE; ADVOGADA JÚNIOR NO ESCRITÓRIO TIMONER E NOVAES ADVOGADOS

ANTÔNIO FERNANDO DA FONSECA MARTINS

MBA EM FINANÇAS PELO IBMEC; ADVOGADO DO BNDES

AUDREY GASPARINI

MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA PUC-SP; JUÍZA FEDERAL EM SÃO PAULO

AUGUSTO CÉSAR NOGUEIRA DE SOUZA

ADVOGADO ESPECIALISTA EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

AUGUSTO NEVES DAL POZZO

DOUTOR E MESTRE EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA PUC-SP; PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO DA PUC-SP

BENEDICTO DE TOLOSA FILHO

ADVOGADO ESPECIALISTA EM DIREITO PÚBLICO, PROFESSOR, CONSULTOR, PALESTRANTE E ARTICULISTA

BERNARDO STROBEL GUIMARÃES

DOUTOR E MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA FACULDADE DE DIREITO DA USP; PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC/PR, DA ESCOLA DE DIREITO DA FGV/SP E DO IBMEC/RJ

BRUNO CAMPOS SILVA

MESTRE EM DIREITO PROCESSUAL CIVIL PELA PUC-SP; PROFESSOR DE DIREITO PROCESSUAL CIVIL DA UNIPAC-UBERABA-MG

BRUNO JOSÉ QUEIROZ CERETTA

DOUTORANDO EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO; MESTRE EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

CAIO MÁRIO LANA CAVALCANTI

ESPECIALISTA EM DIREITO ADMINISTRATIVO, DIREITO TRIBUTÁRIO E DIREITO PROCESSUAL PELA PUC-MINAS; EM DIREITO TRIBUTÁRIO PELA UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES; EM ADVOCACIA PÚBLICA PELO INSTITUTO PARA O DESENVOLVIMENTO DEMOCRÁTICO EM DIREITO ADMINISTRATIVO, DIREITO PÚBLICO, DIREITO PROCESSUAL, DIREITO CONSTITUCIONAL, DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL PELA FACULDADE DE ESTUDOS ADMINISTRATIVOS DE MINAS GERAIS

CAMILA CRISTINA MURTA

PÓS-GRADUADA EM DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO PELA EPD; ESPECIALISTA EM DIREITO PÚBLICO MUNICIPAL PELA SBDP; ESPECIALISTA EM DIREITO CONSTITUCIONAL PELA ESA

CARIN PREDIGER

MESTRE EM TEORIA DO DIREITO E DO ESTADO PELA UFRGS; PROFESSORA DE DIREITO ADMINISTRATIVO

CARINA BARBOSA GOUVÊA

DOUTORA E MESTRE EM DIREITO PÚBLICO E EVOLUÇÃO SOCIAL PELA UNESA; PROFESSORA DA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO E DA FACIPE/PE

CARLA CRISTINA PEREIRA

PROCURADORA MUNICIPAL NA CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA BALNEÁRIA DE ITANHAÉM/SP; ADVOGADA EMPRESARIAL; PROFESSORA EM WEBINARS NA ÁREA DE COMPLIANCE TRABALHISTA COMO ESTRATÉGIA DE MITIGAÇÃO DE RISCOS PARA A EMPRESA E LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

CARLA RIBEIRO TULLI RIEBOLDT

ANALISTA PROCESSUAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO; ACESSORA NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

CARLOS EDUARDO MARQUES

ADVOGADO, MESTRE E ESPECIALISTA EM DIREITO CONSTITUCIONAL, DIREITOS HUMANOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

CARLOS HENRIQUE BENEDITO NITÃO LOUREIRO

ESPECIALISTA EM DIREITO ADMINISTRATIVO; PROCURADOR FEDERAL DA AGU

CAROLINA RIBEIRO GUIMARÃES

PÓS-GRADUANDA EM DIREITO TRIBUTÁRIO PELA UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE; ADVOGADA

CÉLIO EDUARDO NUNES LEITE

PÓS-GRADUADO EM DIREITO PÚBLICO PELA ESCOLA DA MAGISTRATURA DE PERNAMBUCO; CONSULTOR EM LICITAÇÃO E CONTRATAÇÃO PÚBLICA

CHRISTIANNE DE CARVALHO STROPPA

DOUTORA E MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA PUC-SP; PROFESSORA DE DIREITO ADMINISTRATIVO NA PUC-SP; ACESSORA DE CONTROLE EXTERNO NO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

CLOVIS BEZOS

DOUTOR E MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA PUC/SP; COORDENADOR DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO DA PUC/SP – COGEEA; PROFESSOR DA GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO DA PUC/SP; PROCURADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO, APOSENTADO

CLÓVIS FERREIRA JÚNIOR

PÓS-GRADUADO EM DIREITO PENAL E PROCESSO PENAL PELA FACULDADE DE DIREITO DAMÁSIO DE JESUS; PÓS-GRADUANDO EM DIREITO PÚBLICO PELA PUC-MG; ADVOGADO DA CÂMARA MUNICIPAL DE BARRETOS/SP

CRISTIANA FORTINI

DOUTORA EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS; PROFESSORA DA FACULDADE DE DIREITO DA UFMG E DA FACULDADE DE DIREITO MILTON CAMPOS

CYNTHIA DE FÁTHIMA DARDES

ESPECIALISTA EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA PUC-SP; ADVOGADA, CONSULTORA E ACESSORA JURÍDICA

DANIEL DA SILVA ALMEIDA

BACHAREL EM ADMINISTRAÇÃO PELA UCSAL; ESPECIALISTA EM GESTÃO ESTRATÉGICA DE RECURSOS HUMANOS PELA UFRJ; PROFESSOR, PALESTRANTE E CONSULTOR NA ÁREA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

DANIELA CAMPOS LIBÓRIO

PÓS-DOUTORA EM GESTÃO DE ÁGUAS PARA CONSUMO HUMANO PELA UNIVERSIDAD DE SEVILLA; DOUTORA E MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA PUC-SP

DANIELA DIEDERICH ROBIK

ESPECIALISTA EM DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO PELA ESCOLA PAULISTA DE DIREITO; ESPECIALISTA EM DIREITO MATERIAL E PROCESSUAL TRIBUTÁRIO PELA INSTITUIÇÃO TOLEDO DE ENSINO; CONSULTORA EM DIREITO PÚBLICO

DAVID LUIZ PEREIRA BERLANDI

ESPECIALISTA EM CRIMES EM LICITAÇÕES E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA; PÓS-GRADUANDO EM DIREITO PENAL ECONÔMICO E CORPORATIVO PELO INSTITUTO DE DIREITO PÚBLICO – IDP; PÓS-GRADUADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL PELA ESCOLA SUPERIOR DE DIREITO CONSTITUCIONAL

DIEGO FRANCO DE ARAÚJO JURUBEBA

DOCTORANDO EM DIREITO DO ESTADO PELA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP; MESTRE EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS PELO CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UNICEUB

EDCARLOS ALVES LIMA

MESTRANDO EM DIREITO POLÍTICO E ECONÔMICO PELA UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE; ESPECIALISTA EM DIREITO TRIBUTÁRIO E EM GESTÃO PÚBLICA; ADVOGADO-CHEFE DO DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA JURÍDICA EM LICITAÇÕES, CONTRATOS E AJUSTES CONGÊNERES, DA ADVOCACIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE COTIA/SP

EDGAR GUIMARÃES

PÓS-DOCTOR EM DIREITO PELA UNIVERSITÀ DEL SALENTO (ITÁLIA); DOCTOR E MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA PUC-SP; PROFESSOR DE DIREITO ADMINISTRATIVO E LICITAÇÃO NOS CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO DO INSTITUTO DE DIREITO ROMEU FELIPE BACELLAR E DA UNIVERSIDADE POSITIVO

EDILSON FERNANDES

PÓS-GRADUADO (MBA) EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GERÊNCIA DE CIDADES PELA UNINTER; SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL

EDUARDO DOS SANTOS GUIMARÃES

MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELA FGV-RJ; PROFESSOR DA FGV-RJ E DA ESCOLA DE CONTAS E GESTÃO DO TCE-RJ

EGLÉ DOS SANTOS MONTEIRO

MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA PUC-SP; PROFESSORA DA PUC-SP; ASSESSORA JURÍDICA NO TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

EGON BOCKMANN MOREIRA

DOCTOR E MESTRE PELA UFPR; PROFESSOR DE DIREITO ECONÔMICO DA UFPR

ELAINE CRISTINA BERTOLDO

ESPECIALIZADA EM DIREITO ADMINISTRATIVO E EM LICITAÇÕES E CONTRATOS; PÓS-GRADUADA EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELO INSTITUTO DE DIREITO ROMEU FELIPE BACELLAR

EMERSON GARCIA

DOCTOR E MESTRE EM CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS PELA UNIVERSIDADE DE LISBOA; MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ENIO DOS SANTOS MONTEIRO

ESPECIALISTA EM DIREITO CONTRATUAL PELA PUC-SP

ERICK HALPERN

MESTRE EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE VEIGA DE ALMEIDA; PÓS-GRADUADO EM DIREITO DO ESTADO E REGULAÇÃO PELA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS; PROCURADOR DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS

ERICK ROBERTO HUGUENIN DA SILVEIRA GOMES

ASSESSOR DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DA ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO; PÓS-GRADUADO EM DIREITO AMBIENTAL PELA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

FABIANA FERREIRA PASCOALOTO

CONTADORA PÚBLICA; MESTRE EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS E ATUARIAIS PELA PUC-SP; ESPECIALISTA EM ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO PÚBLICO MUNICIPAL PELA UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA

FABRÍCIO MACEDO MOTTA

PÓS-DOCTOR PELA UNIVERSITÀ DEL SALENTO (ITÁLIA); DOCTOR EM DIREITO DO ESTADO PELA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO; MESTRE EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS; CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS; PROFESSOR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS.

FABRÍCIO ROCHA BASTOS

MESTRANDO EM DIREITO NA UNIVERSIDADE DEGLI STUDI DI ROMA TOR VERGATA; PROMOTOR DE JUSTIÇA NO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

FABRIZIO DE LIMA PIERONI

MESTRE EM DIREITO PROCESSUAL PELA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO; ESPECIALISTA EM DIREITO DO ESTADO PELA ESCOLA SUPERIOR DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO; PROCURADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO; PRESIDENTE DA APESP – ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO.

FELIPE BENEDITO VIANA

MESTRE EM DIREITO CONSTITUCIONAL PELA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO; ADVOGADO DO BNDES

FELIPE JOSÉ ANSALONI BARBOSA

MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO E ESPECIALISTA EM DIREITO PÚBLICO PELA FACULDADE MILTON CAMPOS; ESPECIALISTA EM GESTÃO PÚBLICA PELO SENAC-MG; PROFESSOR EM CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO DO CENTRO UNIVERSITÁRIO UNA E UNI-BH

FERNANDO HORST HARMEL

ADVOGADO EM SANTA CATARINA; ASSESSOR JURÍDICO NA ÁREA DE LICITAÇÕES, CONTRATOS, COMPRAS PÚBLICAS E ELEITORAL

FERNANDO MONTEIRO

DOCTORANDO E MESTRE EM SERVIÇO SOCIAL E POLÍTICA SOCIAL PELA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA/PR; PROCURADOR JURÍDICO EM PRESIDENTE PRUDENTE/SP

FLAVIANA VIEIRA PAIM

PÓS-GRADUADA EM AUDITORIA E PERÍCIA CONTÁBIL PELA FACULDADE PORTO-ALEGRENSE; ASSESSORA TÉCNICA E ARTICULISTA PARA AS ÁREAS DE FINANÇAS E LICITAÇÕES DO INSTITUTO NACIONAL DE GESTÃO PÚBLICA

FLÁVIO AMARAL GARCIA

MESTRE EM DIREITO EMPRESARIAL PELA UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES/RJ; PROFESSOR DE DIREITO ADMINISTRATIVO NA FGV-RJ; PROCURADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

FLAVIO CORRÊA DE TOLEDO JR.

ECONOMISTA, EX-ASSESSOR TÉCNICO E EX-AGENTE DA FISCALIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

GABRIEL HELLER

MESTRE EM DIREITO PELA UNICEUB. ADVOGADO. AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL (TCDF). INSTRUTOR DA ESCOLA DE CONTAS PÚBLICAS DO TCDF. COLABORADOR DA PLATAFORMA DE MÍDIA DIGITAL ESTADO DA ARTE DO JORNAL O ESTADO DE SÃO PAULO. FOI ANALISTA DE CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

GABRIEL VINICIUS CARMONA GONÇALVES

MESTRANDO EM DIREITO POLÍTICO E ECONÔMICO PELA UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE; PÓS-GRADUADO EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA PUC/MG

GINA COPOLA

ADVOGADA EM SÃO PAULO; ESPECIALISTA EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA FMU/SP

GIOVANA MARIA DA CONCEIÇÃO

PÓS-GRADUADA EM DIREITO PÚBLICO E DIREITO PRIVADO E PÓS-GRADUANDA EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO; ADVOGADA

GIOVANA RAGGI ABIKAIK

PÓS-GRADUADA EM PROCESSO CIVIL PELA FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA/ES; PÓS-GRADUANDA EM DIREITO TRIBUTÁRIO PELA DAMÁSIO EDUCACIONAL – IBMEC E PELA FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA/ES

GISELE CLOZER PINHEIRO GARCIA

PÓS-GRADUADA EM DIREITO TRIBUTÁRIO PELA PUC-CAMPINAS; CONSULTORA JURÍDICA ESPECIALISTA EM LICITAÇÕES E CONTRATOS; PALESTRANTE EM DIVERSOS CURSOS NA ÁREA DO DIREITO ADMINISTRATIVO, INCLUSIVE NA ESCOLA SUPERIOR DE ADVOCACIA

GISLANY GOMES FERREIRA

MESTRE EM EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA PELO IFSP; ESPECIALISTA EM DIREITO TRIBUTÁRIO NAS EMPRESAS, GESTÃO DE PESSOAS, FORMAÇÃO DOCENTE PARA O ENSINO SUPERIOR, DESIGN INSTRUCIONAL EM EAD E EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

GLADSTONE FELIPPO SANTANA

ESPECIALISTA EM DIREITO PÚBLICO E DIREITO PREVIDENCIÁRIO; PROFESSOR DE DIREITO ADMINISTRATIVO DE GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO; ASSESSOR JURÍDICO DO INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO – PREVI-RIO

GLAUCIA RODRIGUES TORRES DE OLIVEIRA MELLO

PÓS-GRADUADA EM DIREITO TRIBUTÁRIO PELA UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES/RJ; PÓS-GRADUADA EM DIREITO PÚBLICO, DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL PELA UNESA; PROMOTORA DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

GRAZIELA DALCI

ESPECIALISTA EM DIREITO PÚBLICO PELA ESCOLA SUPERIOR VERBO JURÍDICO; ADVOGADA NO RIO GRANDE DO SUL E REGIÃO NORDESTE

GUSTAVO HENRIQUE JUSTINO DE OLIVEIRA

PÓS-DOCTOR EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA (PORTUGAL); PÓS-DOCTOR EM ARBITRAGEM INTERNACIONAL PELO MAX PLANCK INSTITUT FÜR AUSLÄNDISCHES UND INTERNATIONALES PRIVATRECHT (HAMBURG-ALEMANHA); DOUTOR EM DIREITO DO ESTADO PELA USP; PROFESSOR DE DIREITO ADMINISTRATIVO DA USP

GUSTAVO KAERCHER LOUREIRO

DOUTOR EM DIREITO; PESQUISADOR ASSOCIADO DO CENTRO DE ESTUDOS EM REGULAÇÃO E INFRAESTRUTURA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

GUSTAVO MADUREIRA FONSECA

MESTRE EM DIREITO ECONÔMICO E DESENVOLVIMENTO PELA UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES

HAMILTON BONATTO

PROCURADOR DO ESTADO DO PARANÁ; ENGENHEIRO CIVIL; PROFESSOR EM CURSOS DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

HELENA TRENTINI

DOUTORANDA EM DIREITO FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO PELA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO; PESQUISADORA NA VIENNA UNIVERSITY OF ECONOMICS AND BUSINESS (VIENA/ÁUSTRIA)

HERALDO GARCIA VITTA

DOUTOR E MESTRE EM DIREITO DO ESTADO (ADMINISTRATIVO) PELA PUC-SP; ESPECIALISTA EM DIREITO PROCESSUAL CIVIL, DIREITO CIVIL E DIREITO COMERCIAL PELA INSTITUIÇÃO TOLEDO DE ENSINO

HUGO NOAH

PREGOEIRO E PRESIDENTE DE COMISSÃO DE LICITAÇÃO; DIRETOR DE ALIANÇAS ESTRATÉGICAS EM PAÍSES LUSÓFONOS NA FEDERAÇÃO IBERO-AMERICANA DE JOVENS EMPRESÁRIOS – FIJE

HUMBERTO E. C. MOTA FILHO

DOUTOR EM CIÊNCIA POLÍTICA PELA IUPERJ E MESTRE EM DIREITO EMPRESARIAL PELA UCAM

IGOR SILVA DE MENEZES

DOUTORANDO EM JUSTIÇA ADMINISTRATIVA PELA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE; MESTRE EM JUSTIÇA ADMINISTRATIVA PELA UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE; PROFESSOR DO CURSO DE DIREITO DA UNIABEU; PROCURADOR DO MUNICÍPIO DE MESQUITA/RJ

IRENE PATRÍCIA NOHARA

LIVRE-DOCENTE EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA USP; DOUTORA E MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA USP; PROFESSORA-PESQUISADORA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO POLÍTICO E ECONÔMICO DA UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

JAMIL MANASFI DA CRUZ

BACHAREL EM DIREITO PELA FACULDADE DE RONDÔNIA; BACHAREL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, ESPECIALISTA EM METODOLOGIA DO ENSINO SUPERIOR E MBA EM GESTÃO PÚBLICA PELO CENTRO UNIVERSITÁRIO SÃO LUCAS/RO; MBA EM LICITAÇÕES E CONTRATOS PELA FACULDADE INTEGRADA APARÍCIO CARVALHO; PROFESSOR E PALESTRANTE NA ÁREA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

JÉSSICA ACOCELLA

MESTRE EM DIREITO PÚBLICO PELA UERJ; ADVOGADA E COORDENADORA NO DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES DO BNDES

JÉSSICA CILÉIA CABRAL FRATTA

PÓS-GRADUANDA EM DIREITO CONSTITUCIONAL PELA ESCOLA SUPERIOR DE DIREITO CONSTITUCIONAL; CONSULTORA JURÍDICA NA ÁREA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS; ADVOGADA EM SÃO PAULO

JOÃO EDUARDO LOPES QUEIROZ

DOUTORANDO EM DIREITO CONSTITUCIONAL PELA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES/VALLADOLID; MESTRE EM DIREITO PELA ESCOLA PAULISTA DE DIREITO; PROFESSOR DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DIREITO ADMINISTRATIVO, DIREITO CONSTITUCIONAL, DIREITO AMBIENTAL E DIREITO DO AGRONEGÓCIO NA MESMA INSTITUIÇÃO

JOÃO GABRIEL LEMOS FERREIRA

MESTRE EM SISTEMA CONSTITUCIONAL DE GARANTIA DE DIREITOS; PÓS-GRADUADO EM DIREITO TRIBUTÁRIO; PROFESSOR DE DIREITO ADMINISTRATIVO

JOMAR LUIZ BELLINI

DOUTORANDO EM ADMINISTRAÇÃO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS DO CENTRO UNIVERSITÁRIO CAMPO LIMPO PAULISTA; MESTRE EM DIREITO PÚBLICO E ECONÔMICO PELO INSTITUTO PRESBITERIANO MACKENZIE; CONSULTOR ORÇAMENTÁRIO E ESTATÍSTICO DA CÂMARA MUNICIPAL DE MAIRINQUE – SP

JOSÉ ADALBERTO TARGINO ARAUJO

PROCURADOR CORREGEDOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE; PROFESSOR UNIVERSITÁRIO E PALESTRANTE.

JOSÉ ANTÔNIO AGUIAR NETO

COORDENADOR-GERAL DA PLATAFORMA TECNOLÓGICA DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

JOSÉ ANTONIO APPARECIDO JUNIOR

DOUTOR EM DIREITO DO ESTADO PELA USP; MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA PUC/SP; PROFESSOR UNIVERSITÁRIO DE ESCOLAS SUPERIORES E DE CURSOS JURÍDICOS; PROCURADOR DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO/SP

JOSÉ AUGUSTO PINTO DO AMARAL

ESPECIALISTA EM DIREITO CONSTITUCIONAL PELA ESCOLA SUPERIOR DE DIREITO CONSTITUCIONAL; ESPECIALISTA EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA PUC-COGEAE; PROFESSOR NA FACULDADE DE SÃO ROQUE/SP; DIRETOR JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DE ALUMÍNIO/SP

JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO

MESTRE EM DIREITO CONSTITUCIONAL; PROFESSOR NA ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA

JOSÉ OSVALDO GLOCK

BACHAREL EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS PELA UFPR; MEMBRO DA ACADEMIA CATARINENSE DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS

JOSÉ PAULO NARDONE

MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA UNIVEM-MARÍLIA/SP; PÓS-GRADUADO EM DIREITO CIVIL, DIREITO PROCESSUAL CIVIL E EM ADMINISTRAÇÃO EMPRESARIAL PELA FEESR-MARÍLIA/SP; PROFESSOR UNIVERSITÁRIO; DIRETOR REGIONAL DO TCESP EM BAURU/SP

JOSÉ ROBERTO TIOSSI JUNIOR

MESTRE EM DIREITO PELA UNICESUMAR; PROFESSOR DE DIREITO ADMINISTRATIVO

JUAREZ FREITAS

PÓS-DOCTOR EM DIREITO NA UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO; PROFESSOR DE DIREITO DA PUC-RS E DA UFRS

JULIANA F. BARBEITO DE VASCONCELLOS

PÓS-GRADUANDA EM DIREITO E PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO PELA UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ; ADVOGADA DA AGÊNCIA DE FOMENTO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

JULIANA VIERI

ESPECIALISTA EM DIREITO PÚBLICO COM ÊNFASE EM GESTÃO PÚBLICA PELO DAMÁSIO EDUCACIONAL; PÓS-GRADUANDA EM DIREITO E PROCESSO TRIBUTÁRIO PELA ESCOLA PAULISTA DE DIREITO; PÓS-GRADUANDA EM DIREITO DIGITAL E PROTEÇÃO DE DADOS PELA EBRADI; ESPECIALIZADA EM GOVERNANÇA, LICITAÇÕES E CONTRATOS NAS EMPRESAS ESTATAIS; ASSESSORA ESPECIAL NA DAES/A ÁGUA E ESGOTO DE JUNDIAÍ/SP

JULIANO HEINEN

DOCTOR EM DIREITO PÚBLICO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL; PROCURADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

KATIA MARIA DA COSTA SIMIONATO

MESTRE EM DIREITO NEGOCIAL PELA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA; ESPECIALISTA EM DIREITO EMPRESARIAL E EM GERENCIAMENTO E AUDITORIA AMBIENTAL

KEILA PINHEIRO PINTO

ESPECIALISTA EM PLANEJAMENTO E GESTÃO DE PROJETOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS; PROFESSORA DA ESCOLA NACIONAL DE SERVIÇOS URBANOS E CONSULTORA DO INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

KIYOSHI HARADA

MESTRE EM DIREITO PROCESSUAL CÍVEL PELA UNIP; ESPECIALISTA EM DIREITO TRIBUTÁRIO E CIÊNCIA DAS FINANÇAS PELA FADUSP; ESPECIALISTA EM TEORIA GERAL DO PROCESSO PELA UNIP

LEANDRO PEREIRA POYARES

PROCURADOR DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS/RJ. PÓS-GRADUADO EM DIREITO PÚBLICO PELA UNESA/RJ E LLM (*MASTER OF LAWS*) EM DIREITO TRIBUTÁRIO E CONTABILIDADE TRIBUTÁRIA PELO IBMEC/RJ

LEONARDO EL-AMME SOUZA E SILVA DA CUNHA

ASSESSOR NO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO; PÓS-GRADUADO EM DIREITO ADMINISTRATIVO, DIREITO PÚBLICO E PRIVADO PELA ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

LEONARDO GOMES RIBEIRO GONÇALVES

MESTRE EM DIREITO DA REGULAÇÃO PELA ESCOLA DE DIREITO DA FGV-RJ; PROFESSOR DE ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO NA ESCOLA DE DIREITO APLICADO DO ICEV; PROCURADOR DO ESTADO DO PIAUÍ

LEONARDO MELLER

ESPECIALISTA EM DIREITO TRIBUTÁRIO E PROCESSO TRIBUTÁRIO PELO INSTITUTO BRASILEIRO DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS – IBET; ADVOGADO E CONSULTOR JURÍDICO

LEONARDO TOCO

EDITOR NA LIGHTJUR; EMPREENDEDOR, PALESTRANTE E MEMBRO DO CONSELHO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE *LAWTECHS* E *LEGALTECHS* – AB2L

LEONARDO YUKIO D. S. KATAOKA

PROMOTOR DE JUSTIÇA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO DE JANEIRO

LESLEY GASPARINI

JUÍZA FEDERAL EM SÃO PAULO

LINDINEIDE OLIVEIRA CARDOSO

PÓS-GRADUADA EM DIREITO PROCESSUAL CIVIL; SERVIDORA DE CARREIRA DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA BAHIA; PALESTRANTE E INSTRUTORA EM GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS PÚBLICOS

LUANA AITA

PROFESSORA DE DIREITO ADMINISTRATIVO NA ESCOLA DA MAGISTRATURA E NA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

LUCAS MARTINS MAGALHÃES DA ROCHA

MASTER OF LAWS PELA UNIVERSITY COLLEGE LONDON

LUCIA MARIA BLUDENI

ESPECIALISTA EM LEGISLAÇÃO, GESTÃO, CERTIFICAÇÕES E PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO DE ORGANIZAÇÕES DO TERCEIRO SETOR; COORDENADORA E PROFESSORA DOS CURSOS DE TERCEIRO SETOR DA ESCOLA SUPERIOR DE ADVOCACIA DE SÃO PAULO

LUCIANA ANDRÉA ACCORSI BERARDI

DOCTORA E MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA PUC-SP; PROFESSORA DA ESCOLA SUPERIOR DE ADVOCACIA, DA PÓS-GRADUAÇÃO E GRADUAÇÃO DA PUC-SP, DA ESCOLA PAULISTA DE DIREITO E DA UNIVERSIDADE PAULISTA

LUÍS MANOEL BORGES DO VALE

PROCURADOR DO ESTADO DE ALAGOAS, NOMEADO PROCURADOR FEDERAL; EX-ADVOGADO DA PETROBRAS; MESTRE EM DIREITO PROCESSUAL PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS; ESPECIALISTA PELA OHIO UNIVERSITY; PROFESSOR DE DIREITO PROCESSUAL CIVIL NA PÓS-GRADUAÇÃO DA UERJ, NA ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA DE ALAGOAS – ESMAL E NOS CURSOS ATC E FORUM; MEMBRO DA *INTERNACIONAL ASSOCIATION OF PRIVACY PROFESSIONALS* – *IAPP*, DO INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PROCESSUAL – *IBDP* E DA ASSOCIAÇÃO NORTE E NORDESTE DE PROFESSORES DE PROCESSO – *ANEP*

LUÍZ CLÁUDIO DE AZEVEDO CHAVES

ADVOGADO E ADMINISTRADOR DE EMPRESAS; ESPECIALISTA EM DIREITO ADMINISTRATIVO

LUÍS PEDRO FERREIRA LIMA

MESTRANDO EM SOLUÇÕES ALTERNATIVAS DE CONTROVÉRSIAS EMPRESARIAIS PELA ESCOLA PAULISTA DE DIREITO. PROFESSOR TITULAR DA GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIME LAURO DE FREITAS (BA)

LUÍZ FELIPE HADLICH MIGUEL

DOCTOR E MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA USP; PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE IBIRAPUERA E DA ESCOLA SUPERIOR DE ADVOCACIA DA OAB/SP

LUÍZ FERNANDO ROSSI PIPINO

ESPECIALISTA EM DIREITO E PROCESSO PENAL; PROMOTOR DE JUSTIÇA NO ESTADO DE MATO GROSSO; PROFESSOR E AUTOR DE OBRAS JURÍDICAS

MARCELO HARGER

DOCTOR E MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA PUC/SP; MEMBRO DO INSTITUTO DE DIREITO ADMINISTRATIVO DE SANTA CATARINA

MARCELO SILVA SOUZA

ESPECIALISTA EM DIREITO ADMINISTRATIVO, DIREITO CONSTITUCIONAL E EM GESTÃO PÚBLICA

MARCELO ZENKNER

DOCTORANDO NA UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA; PROMOTOR DE JUSTIÇA; PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA/ES

MÁRCIO ANDRÉ DE OLIVEIRA

PÓS-GRADUADO EM DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO PELA ESCOLA SUPERIOR DE DIREITO CONSTITUCIONAL; ADVOGADO, CONSULTOR JURÍDICO, PROFESSOR E PALESTRANTE

MARCIO CAMMAROSANO

DOCTOR E MESTRE EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA PUC-SP; PROFESSOR ASSISTENTE DOCTOR DA PUC-SP

MÁRCIO DOS SANTOS BARROS

MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELA FGV-RJ; ADVOGADO, ADMINISTRADOR DE EMPRESAS E ECONOMISTA

MARCOS BONAVOLONTÁ

ESPECIALISTA EM DIREITO PÚBLICO PELA ESMP/SP; ANALISTA JUDICIÁRIO LOTADO NO TRF 3ª REGIÃO

MARCOS NICANOR DA SILVA BARBOSA

ADVOGADO EM SÃO PAULO; CONSULTOR JURÍDICO EM DIREITO PÚBLICO

MARCOS NÓBREGA

PÓS-DOCTOR PELA HARVARD LAW SCHOOL, PELA HARVARD KENNEDY SCHOOL OF GOVERNMENT – HARVARD UNIVERSITY, PELA UNIVERSIDADE DE DIREITO DE LISBOA, PELA SINGAPORE MANAGEMENT UNIVERSITY E PELA MASSACHUSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY; DOCTOR E MESTRE EM DIREITO PELA FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE; PROFESSOR DA FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE; CONSELHEIRO SUBSTITUTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO

MARIA FERNANDA PIRES

DOCTORA EM DIREITO PÚBLICO PELA PUCMINAS; MESTRE EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA UFGM; EX-PRESIDENTE DO INSTITUTO MINEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

MARIA GARCIA

PROFESSORA ASSOCIADA LIVRE-DOCENTE DA PUC/SP; PROFESSORA DO CENTRO UNIVERSITÁRIO ASSUNÇÃO; PROCURADORA DO ESTADO DE SÃO PAULO

MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO

DOCTORA E MESTRE EM DIREITO PELA USP; PROFESSORA TITULAR APOSENTADA EM DIREITO ADMINISTRATIVO NA FACULDADE DE DIREITO DA USP; PROFESSORA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA USP

MARIANA CARIBÉ

PROCURADORA DO ESTADO DA BAHIA. ESPECIALISTA EM DIREITO PÚBLICO PELA UNIVERSIDADE SALVADOR – UNIFACS E ESPECIALISTA EM ADVOCACIA PÚBLICA PELO INSTITUTO PARA DESENVOLVIMENTO DEMOCRÁTICO – IDDE /FACULDADE DE DIREITO PADRE ARNALDO JASSEN

MARIANA OLIVEIRA DE MELO CAVALCANTI

MESTRE EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS; LLM EM DIREITO EMPRESARIAL PELA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

MARINÊS RESTELATTO DOTTI

ESPECIALISTA EM DIREITO DO ESTADO E EM DIREITO E ECONOMIA PELA UFRGS; PROFESSORA NO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO PÚBLICO DA FACULDADE INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO CULTURAL/RS; ADVOGADA DA UNIÃO

MÁRIO APARECIDO EUZÉBIO JÚNIOR

ESPECIALISTA EM DIREITO MATERIAL E PROCESSUAL TRIBUTÁRIO PELO INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINOS TRIBUTÁRIOS; ASSESSOR, CONSULTOR, PROFESSOR E PALESTRANTE

MÁRIO JOSÉ CORTEZE

MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA PUC-SP; ESPECIALISTA EM DIREITO CONSTITUCIONAL PELA ESCOLA SUPERIOR DE DIREITO CONSTITUCIONAL; PROFESSOR DE DIREITO ADMINISTRATIVO E URBANÍSTICO

MARISA NEVES MAGALHÃES CORDEIRO

MESTRANDA EM DIREITO CONSTITUCIONAL PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO INTERNACIONAL TRIBUTÁRIO PELA UNIVERSIDADE DE LEIDEN

MAURÍCIO QUEIROZ DE CASTRO

BACHAREL EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS; ESPECIALISTA EM FINANÇAS PÚBLICAS

MAURÍCIO ZOCKUN

LIVRE-DOCENTE E DOUTOR EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA PUC/SP; MESTRE EM DIREITO TRIBUTÁRIO PELA PUC/SP; PROFESSOR NA PUC/SP

MAURO ROBERTO GOMES DE MATTOS

ADVOGADO NO RIO DE JANEIRO; PALESTRANTE E CONFERENCISTA; VICE-PRESIDENTE DO INSTITUTO IBERO-AMERICANO DE DIREITO PÚBLICO

MAYRA DUARTE ALVES

PÓS-GRADUANDA EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA ESCOLA DE MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO; ADVOGADA

MEIRE CRISTINA DE OLIVEIRA

ESPECIALISTA EM DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO PELA ESCOLA PAULISTA DE DIREITO; PROFESSORA DE METODOLOGIA DA PESQUISA CIENTÍFICA NA PÓS-GRADUAÇÃO DA ESCOLA PAULISTA DE DIREITO

MURILLO GIORDAN SANTOS

DOUTOR E MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA USP; PROCURADOR FEDERAL DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO; PROFESSOR DE DIREITO ADMINISTRATIVO

NAIDE ARAÚJO

ESPECIALISTA EM DIREITO TRIBUTÁRIO PELA PUC-SP

NATHALIA LEONE MARCO

ESPECIALISTA EM DIREITO MUNICIPAL PELA ESCOLA PAULISTA DE DIREITO; ANALISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO GOVERNAMENTAL DA PREFEITURA DE SÃO PAULO/SP.

ODETE MEDAUAR

PROFESSORA TITULAR EM DIREITO ADMINISTRATIVO NA FACULDADE DE DIREITO DA USP; MESTRE, DOUTORA E LIVRE-DOCENTE PELA MESMA UNIVERSIDADE; PROCURADORA APOSENTADA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

OSCAR MOREIRA

MESTRE EM EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA PELA IFSUDESTEMG; PROFESSOR DE PÓS-GRADUAÇÃO DA PUC MINAS; CONSULTOR CREDENCIANDO DO SEBRAE MINAS

OSMAR INNECCO PEREIRA

PROCURADOR DO MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS/RJ; PÓS-GRADUADO EM DIREITO CIVIL E PROCESSO CIVIL PELA UNESA/RJ E LLM (MASTER OF LAWS) EM DIREITO TRIBUTÁRIO E CONTABILIDADE TRIBUTÁRIA PELO IBMEC/RJ

PÂMELLA BRUGOGNOLE RODRIGUES DA SILVA

PÓS-GRADUANDA EM DIREITO TRIBUTÁRIO E BACHAREL EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE; ADVOGADA EM SÃO PAULO

PAULO HENRIQUE MACERA

DOCTORANDO E MESTRE EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA USP; ESPECIALISTA EM DIREITO PÚBLICO PELA ESCOLA PAULISTA DA MAGISTRATURA (TJSP)

PAULO JOSÉ RIBEIRO ALVES

PÓS-GRADUADO EM DIREITO ADMINISTRATIVO CONTEMPORÂNEO; MESTRANDO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS (MASTER OF LEGAL SCIENCE) COM CONCENTRAÇÃO EM RISCOS E COMPLIANCE PELA AMBRA UNIVERSITY (FLORIDA/EUA); SERVIDOR DE CARREIRA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

PAULO RICARDO SANTANA

PROFESSOR TITULAR DE DIREITO ADMINISTRATIVO DO CENTRO UNIVERSITÁRIO DE SANTA FÉ DO SUL; MESTRANDO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

PAULO VICTOR RECCHIA

BACHAREL EM DIREITO PELA FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO; ADVOGADO

PEDRO HENRIQUE BRAZ DE VITA

MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

PEDRO HENRIQUE CAVALCANTE DE MEDEIROS

DOCTORANDO, MESTRE E GRADUADO EM HISTÓRIA PELA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO; AGENTE ADMINISTRATIVO, LOTADO NA PROCURADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO DE MESQUITA/RJ

PEDRO HENRIQUE ESPAGNOL DE FARIAS

MESTRANDO EM DIREITO POLÍTICO E ECONÔMICO PELA UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE; ADVOGADO EM SÃO PAULO

PEDRO HENRIQUE MAZZARO LOPES

PÓS-GRADUANDO EM DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO

PEDRO HENRIQUE POLI DE FIGUEIREDO

CONSELHEIRO DO TCE-RS; DOUTOR EM DIREITO E MESTRE EM SOCIEDADE E ESTADO EM PERSPECTIVA DE INTEGRAÇÃO PELA UFRGS; PROFESSOR DE DIREITO ADMINISTRATIVO E DE DIREITO REGULATÓRIO NA GRADUAÇÃO E NO MESTRADO PROFISSIONAL DA UNISINOS

PEDRO IVO PEIXOTO

MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELA FGV/EBAPE; ESPECIALISTA EM DIREITO ADMINISTRATIVO EMPRESARIAL; ADVOGADO DO BNDES

PEDRO TEIXEIRA LEITE ACKEL

ADVOGADO; PROFESSOR NA LEGAL, ETHICS & COMPLIANCE E NA TREVISAN ESCOLA DE NEGÓCIOS; COORDENADOR E DIRETOR JURÍDICO NA ABRAPSA

POLLYANA DIEINE FELIPPO SANTANA

ESPECIALISTA EM DIREITO PÚBLICO; PROFESSORA DE DIREITO ADMINISTRATIVO

RAFAEL CARVALHO REZENDE OLIVEIRA

PÓS-DOUTOR PELA FORDHAM UNIVERSITY SCHOOL OF LAW (NEW YORK); DOUTOR EM DIREITO PELA UVA-RJ; MESTRE EM TEORIA DO ESTADO E DIREITO CONSTITUCIONAL PELA PUC-RJ; PROFESSOR DE DIREITO ADMINISTRATIVO DO IBMEC, DA EMERJ, DO CURSO FORUM, DOS CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO DA FGV E CÂNDIDO MENDES

RAFAEL HAMZE ISSA

DOCTORANDO E MESTRE EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA FDUSSP; PESQUISADOR VISITANTE NA UNIVERSIDADE DE PARIS II (PANTHÉON-ASSAS); ESPECIALISTA EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA PUC-SP

RAFAEL MAFFINI

DOCTOR E MESTRE PELA UFGRS; PROFESSOR ADJUNTO DE DIREITO ADMINISTRATIVO DA UFGRS

RAFAEL MARTINS GOMES

AUDITOR DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO; PROFESSOR DE GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO DO IPOG; ENGENHEIRO; PERITO JUDICIAL E PARTICULAR

RAFAEL RAMIRES ARAUJO VALIM

DOCTOR E MESTRE EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA PUC-SP; PROFESSOR DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO DA PUC-SP

RAFAEL SÉRGIO L. DE OLIVEIRA

DOCTORANDO EM CIÊNCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS NA UNIVERSIDADE DE LISBOA (PORTUGAL); MESTRE EM DIREITO; ESPECIALISTA EM DIREITO PÚBLICO; PROCURADOR FEDERAL DA AGU

RAFAEL WALLBACH SCHWIND

DOCTOR E MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO; ESPECIALISTA EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELO INSTITUTO ROMEU FELIPE BACELLAR/UNIBRASIL

RAQUEL ANDRADE

DOCTORANDA EM DIREITO ECONÔMICO, FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO PELA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO; MESTRE EM FINANÇAS PÚBLICAS, TRIBUTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO PELA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RAUL MIGUEL FREITAS DE OLIVEIRA

DOCTOR E MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO; PROCURADOR CHEFE DA PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE SANTA BÁRBARA D'OESTE/SP; PROFESSOR DOCTOR NA FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO; ORIENTADOR PERMANENTE NO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA MESMA FDRP-USP

REMILSON SOARES CANDEIA

MESTRE EM DIREITO CONSTITUCIONAL PELO INSTITUTO BRASILENSE DE DIREITO PÚBLICO; AUDITOR FEDERAL DE CONTROLE EXTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

RENATA CONSTANTE CESTARI

MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO; ESPECIALISTA EM DIREITO PROCESSUAL CIVIL PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS; PROCURADORA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO; PROFESSORA ASSISTENTE NO CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ANÁPOLIS

RENATA LOPES DE CASTRO BONAVOLONTÁ

ESPECIALISTA EM DIREITO PÚBLICO PELA ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO; ADVOGADA E CONSULTORA EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, SERVIDORES PÚBLICOS E DIREITO ELEITORAL

RENATO PESSOA MANUCCI

PROCURADOR JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DE BRAGANÇA PAULISTA/SP

RENEE DO Ó SOUZA

MESTRANDO PELO CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA-UNICEUB; MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE MATO GROSSO; PROFESSOR NA PÓS-GRADUAÇÃO DE PREVENÇÃO E REPRESSÃO À CORRUPÇÃO NO CERS – CURSOS ONLINE

RENILA LACERDA BRAGAGNOLI

MESTRANDA EM DIREITO ADMINISTRATIVO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELA UNIVERSIDADE DE BUENOS AIRES; ESPECIALIZAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO E CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PELO INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO PÚBLICO

RENOR ANTONIO ANTUNES RIBEIRO

MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELA UNIVERSIDADE DO MINHO (PORTUGAL); AUDITOR FEDERAL DE FINANÇAS E CONTROLE DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU); ESPECIALISTA EM PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

RICARDO GARAVELLI NASSAR

ADVOGADO E MESTRANDO NO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO POLÍTICO E ECONÔMICO DA UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

RICARDO MARCONDES MARTINS

DOCTOR E MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA PUC-SP; PROFESSOR DE DIREITO ADMINISTRATIVO DA PUC-SP; PROCURADOR DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

RITA TOURINHO

MESTRE EM DIREITO PÚBLICO PELA UFPE; PROFESSORA DE DIREITO ADMINISTRATIVO DA UFBA; PROMOTORA DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA

ROBERTA SILVA DE ASSIS

ADMINISTRADORA DE EMPRESAS COM MBA EM GESTÃO EMPRESARIAL PELA FGV; ESPECIALISTA EM ESOCIAL; PROFESSORA DO INSTITUTO FEDERAL SERTÃOZINHO E DA FACULDADE ESTÁCIO

RODRIGO BORDALO RODRIGUES

DOCTOR E MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA PUC-SP; PROCURADOR DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

RODRIGO NUMERIANO DUBOURCQ DANTAS

DOCTOR EM DIREITO ECONÔMICO, FINANCEIRO E TRIBUTÁRIO PELA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO; MESTRE EM DIREITO DO ESTADO, REGULAÇÃO E TRIBUTAÇÃO IN-DUTORA PELA FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE; PROFESSOR DO CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO DA PUC-MG E DE DIVERSOS CURSOS DE ESPECIALIZAÇÃO

RODRIGO PIRONTI AGUIRRE DE CASTRO

PÓS-DOCTOR PELA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID (ESPAÑA); DOCTOR E MESTRE EM DIREITO ECONÔMICO PELA PUC-PR; PROFESSOR NA UNIVERSIDADE TUIUTI/PR, NO INSTITUTO DE DIREITO ROMEU FELIPE BACELLAR E NA UNIBRASIL

RODRIGO TOSTES DE ALENCAR MASCARENHAS

DOCTORANDO EM DIREITO PÚBLICO PELA UNIVERSIDADE DE COIMBRA; MESTRE EM DIREITO CONSTITUCIONAL PELA PUC-RJ; PROCURADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

RODRIGO VALGAS DOS SANTOS

MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ; PÓS-GRADUADO EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA UNIVERSIDADE REGIONAL DE BLUMENAU/SC; PROFESSOR DO CESUSC E DO INSTITUTO DE DIREITO ROMEU FELIPE BACELLAR

ROGÉRIO CORRÊA

ESPECIALISTA EM LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS; ADVOGADO E CONSULTOR JURÍDICO

ROMEY PINORI TAFFURI JÚNIOR

DIRETOR DO DEPARTAMENTO JURÍDICO DA CÂMARA MUNICIPAL DE BRAGANÇA PAULISTA/SP

ROMUALDO APARECIDO CALLEGARI

ADVOGADO. PÓS-GRADUADO NAS ÁREAS DE FINANÇAS E CONTROLADORIA PELA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, LOGÍSTICA E SUPPLY CHAIN PELO IBMEC INSPER, DIREITO CONTRATUAL PELA ESCOLA PAULISTA DE DIREITO E MBA NA ÁREA DE COMÉRCIO EXTERIOR E NEGÓCIOS INTERNACIONAIS PELA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS E OHIO UNIVERSITY

RONALDO CORRÊA

PÓS-GRADUANDO EM DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA PELA UNILEYA; ALUNO DO MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (PROFIAP) NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE; SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL,

ROSANE MEMÓRIA AGUIAR

ESPECIALISTA EM GESTÃO E TECNOLOGIA DE OBRAS; ENGENHEIRA CIVIL; CONSULTORA E PALESTRANTE EM CONTRATAÇÃO E GESTÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA, LICITAÇÕES E CONTRATOS DE OBRAS, ORÇAMENTOS, PERÍCIAS DE OBRAS E CONSTRUÇÕES SUSTENTÁVEIS

ROSEMARY AP. GHIRALDI SIMIONATO

GESTORA ADJUNTA DE GESTÃO DE PESSOAS DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ/SP; PÓS-GRADUADA EM GERENTE DE CIDADES PELA FUNDAÇÃO ARMANDO ÁLVARES PENTEADO

RUBENS FRANCISCO DE SOUZA IRRERA

ESPECIALIZADO EM CRIPTOGRAFIA E SEGURANÇA EM REDES (UFF); MBA COM ÊNFASE EM GESTÃO DE PROJETOS (FIA/USP); GESTÃO PÚBLICA (UNIFESP); DIREITO DIGITAL (FGV); COMPLIANCE ANTI-CORRUPÇÃO, LEC, LGPD, GDPR (NEXTLAW ACADEMY); ANALISTA DE SISTEMAS; ADVOGADO

SÂMIA ZERINGOTA NOTINI DE CASTRO

PÓS-GRADUADA EM DIREITO E PROCESSO DO TRABALHO PELA UNIVERSIDADE ESTÁCIO DE SÁ; PROFESSORA DE DIREITO; MEMBRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE COACHING

SANDRA KRIEGER GONÇALVES

DOCTORA E MESTRE EM CIÊNCIA JURÍDICA; PROFESSORA DE DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL DA UNIVERSIDADE REGIONAL DE BLUMENAU

SAULO DAVID

ESPECIALISTA EM LICITAÇÕES E CONTRATOS/MBA; PÓS-GRADUADO EM GESTÃO PÚBLICA; CONSULTOR EM LICITAÇÕES

SERGIO DE CASTRO JUNIOR

ESPECIALISTA EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE; ASSESSOR TÉCNICO-PROCURADOR E CHEFE DE GABINETE DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO

SÉRGIO ROXO DA FONSECA

LIVRE-DOCENTE DA FACULDADE DE DIREITO DA UNESP; PROCURADOR DE JUSTIÇA, APOSENTADO

SÉRGIO SEABRA VARELLA

MAGISTRADO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

SIDNEY BITTENCOURT

MESTRE EM DIREITO PELA UGF; CONSULTOR, PARECERISTA E CONFERENCISTA; PROFESSOR DE CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIVERSAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO

SIMONE ZANOTELLO DE OLIVEIRA

DOCTORANDA EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA PUC-SP; PROFESSORA DE DIREITO ADMINISTRATIVO E LINGUAGEM JURÍDICA DO CENTRO UNIVERSITÁRIO PADRE ANCHIETA (JUNDIAÍ/SP)

TATIANA CAMARÃO

MESTRE EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS; PROFESSORA DA PÓS-GRADUAÇÃO DA PUC VIRTUAL; VICE-PRESIDENTE DO INSTITUTO MINEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO

THAÍS BOIA MARÇAL

MESTRE EM DIREITO DA CIDADE PELA UERJ; ESPECIALISTA EM DIREITO PÚBLICO PELA UCAM

THALISSON BATEMARQUE SILVA

CONSULTOR JURÍDICO ESPECIALISTA NA ÁREA DE LICITAÇÕES E CONTRATOS, CURSANDO MBA EM LICITAÇÕES E CONTRATOS PELA FACULDADE FAEL

THIAGO REIS AUGUSTO RIGAMONTI

MESTRE EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE METODISTA DE PIRACABA; ESPECIALISTA EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA PUC-SP E EM DIREITO TRIBUTÁRIO PELA FACULDADE DAMÁSIO DE JESUS; PROFESSOR DE DIREITO NA FACULDADE DE DIREITO DE ITU; ATUAL DIRETOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE LOUVEIRA/SP

THIAGO CARDOSO ARAÚJO

DOCTOR E MESTRE EM DIREITO PELA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO; PROCURADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

THIAGO LOPES FERRAZ DONNINI

MESTRE EM DIREITO DO ESTADO PELA PUC-SP; PROFESSOR DA FUNDAÇÃO ARMANDO ÁLVARES PENTEADO E DA COGEE/PUC-SP

THIAGO MAGALHÃES PIRES

DOCTOR E MESTRE EM DIREITO PÚBLICO PELA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO; PROFESSOR DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO ADMINISTRATIVO DA ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

THIAGO MARRARA

LIVRE-DOCENTE EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA FD (USP); DOCTOR EM DIREITO PÚBLICO PELA LUDWIG MAXIMILIANS UNIVERSITÄT DE MUNIQUE (ALEMANHA); MESTRE EM DIREITO PELA FD-USP

TIAGO SERRÃO

PROFESSOR ASSISTENTE CONVIVADO DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA; INVESTIGADOR DO CENTRO DE INVESTIGAÇÃO DE DIREITO PÚBLICO; ÁRBITRO E ADVOGADO ESPECIALISTA EM DIREITO PÚBLICO

VALÉRIA VAZ DE LIMA

PROCURADORA DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS/SP; ESPECIALIZADA EM DIREITO ADMINISTRATIVO PELA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO; ESPECIALISTA EM DIREITO PÚBLICO E EM PROCESSO CIVIL PELA ESCOLA PAULISTA DA MAGISTRATURA

VANESSA CERQUEIRA REIS DE CARVALHO

PROCURADORA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO; DOCTORANDA EM DIREITO FINANCEIRO E ECONÔMICO GLOBAL

VANESSA RUFFA RODRIGUES

ESPECIALISTA EM DIREITO TRIBUTÁRIO PELA UNIVERSIDADE MACKENZIE; MBA EM GESTÃO DE TRIBUTOS E PLANEJAMENTO TRIBUTÁRIO PELA FGV; PROFESSORA NA ESCOLA SUPERIOR DE ADVOCACIA DE SÃO PAULO E NA ESCOLA ABERTA DO TERCEIRO SETOR; COORDENADORA DE ATUALIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA ASSUNTOS DO TERCEIRO SETOR DA OAB/SP

VERÔNICA NOVAES

PROCURADORA DO ESTADO DA BAHIA. ESPECIALISTA EM DIREITO DE INFRAESTRUTURA PÚBLICA E INCLUSÃO SOCIAL – NOVAS TENDÊNCIAS E MECANISMOS PARA O DESENVOLVIMENTO PELA ESCOLA DE DIREITO DA FGV E ESPECIALISTA EM PPP & CONCESSÕES (MBA) PELA FUNDAÇÃO ESCOLA DE SOCIOLOGIA E POLÍTICA DE SÃO PAULO (FESPSP)

VINICIUS BUGALHO

EX-PROCURADOR GERAL DO MUNICÍPIO DE ITUVERAVA-SP, MEMBRO EFETIVO DA COMISSÃO ESTADUAL DE DIREITO ELEITORAL DA OAB/SP, INTEGRANTE DA 4ª CÂMARA RECURSAL DISCIPLINAR ESTADUAL DA OAB/SP

VINÍCIUS LOBATO COUTO

ESPECIALISTA EM DIREITO TRIBUTÁRIO PELA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO; ESPECIALISTA EM DIREITO PROCESSUAL CIVIL PELA ESCOLA PAULISTA DA MAGISTRATURA; PÓS-GRADUADO EM DIREITO E LITERATURA PELA UNICAMP

VITÓRIA CUSTÓDIO DAQUINO

PÓS-GRADUANDA EM DIREITO TRIBUTÁRIO PELA UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE; AUDITORA TRIBUTÁRIA EM IMPOSTOS DIRETOS

CORPO JURÍDICO DA ORIENTAÇÃO SGP

GILBERTO BERNARDINO DE OLIVEIRA FILHO
DIRETOR JURÍDICO

CONSULTORES JURÍDICOS

ADRIANE MARIA GONÇALVES
DANIELA DIEDERICHS ROBIC
GISELE CLOZER PINHEIRO GARCIA
JOÃO GABRIEL LEMOS FERREIRA
LEONARDO MELLER
MARCOS NICANOR DA SILVA BARBOSA
PÂMELLA BRUGOGNOLE RODRIGUES DA SILVA
ROBERTA SILVA DE ASSIS

REVISÃO

DÉBORA BONONI

PROJETO GRÁFICO

GEAN PAULO PIERRE



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

Rua Sete de Abril, 282
11º andar, Conj. 113
Centro
São Paulo/SP
CEP 01044-000

Fone +55 11 3237 4232 | +55 11 3129 9282
Celular +55 11 97443 5898 (WhatsApp)
atendimento@sgpsolucoes.com.br
CNPJ 29.759.932/0001-02
WWW.SGPSOLUCOES.COM.BR

SAM – Solução em Direito Administrativo e Municipal é uma publicação mensal da SGP – Soluções em Gestão Pública.

© 2021 | Todos os direitos reservados.

SUMÁRIO

ENTREVISTA COM O MESTRE DR. FABRIZIO DE LIMA PIERONI	13
SOLUÇÕES PRÁTICAS	
Quais são os critérios para nomeação e pagamento de gratificação?	21
Um servidor concursado e já estável, no cargo de professor assistente, foi classificado em outro processo seletivo, no mesmo Município, para o cargo de professor. Em virtude desta situação, tal servidor pode solicitar licença para trato de interesse particular, sem remuneração, a fim de assumir o novo cargo?	23
SOLUÇÕES EM PROPOSTAS LEGISLATIVAS	
Projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre o Programa de Recuperação de Aprendizagem na rede municipal de ensino”, a fim de suprir eventual defasagem na aprendizagem essencial, causada pelo advento da pandemia de COVID-19.	27
Projeto de lei, de iniciativa de Vereador, que “autoriza a utilização de veículos de propriedade ou sob Administração direta ou indireta de todos os órgãos do Município, para auxiliar na vacinação de pessoas idosas, pessoas com dificuldade de locomoção ou de mobilidade reduzida, assim como a população em situação de vulnerabilidade social e econômica, a fim de possibilitar o maior raio de alcance da vacinação contra a COVID-19”	29
SOLUÇÕES AUTORAIS	
Teoria da evidência, ação popular e atos administrativos – Parte 2	33
Márcia Walquiria Batista dos Santos e João Eduardo Lopes Queiroz	33
A competência para a revisão disciplinar em razão do reflexo da decisão penal no âmbito do direito administrativo disciplinar	55
Mauro Roberto Gomes de Mattos	55
Administração que cala consente? Dever de decidir, silêncio administrativo e aprovação tácita	61
Thiago Marrara	61
Das razões para subsidiar o transporte coletivo	81
Caio Mário Lana Cavalcanti	81
Reforma administrativa em discussão	87
Marcelo Silva Souza	87
SOLUÇÕES JURISPRUDENCIAIS	
Possíveis irregularidades em contratação para a realização de festa de confraternização	91
Tribunal de Contas da União	91
Acordo de Leniência Anticorrupção	107
Supremo Tribunal Federal	107
SOLUÇÕES TRIBUTÁRIAS	
O caráter extrafiscal do ITR e o estímulo à adoção de boas práticas ambientais	113
Pâmella Brugognole Rodrigues da Silva	113
ICMS Ecológico com ênfase no Estado de São Paulo (Lei 8.510/93)	117
Carolina Ribeiro Guimarães e Vitória Custódio Daquino	117
ÍNDICE CUMULATIVO	
Índice cumulativo	127

Toda edição apresentará uma nova entrevista com ilustres mestres, trazendo novas perspectivas sobre os mais importantes temas do dia a dia do direito.



ENTREVISTA COM O MESTRE

Dr. Fabrizio de Lima Pieroni

Mestre em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Especialista em Direito do Estado pela Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo; Procurador do Estado de São Paulo; Presidente da APESP – Associação dos Procuradores do Estado de São Paulo.

A Polêmica Reforma Administrativa – Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020

O que efetivamente altera a PEC nº 32/2020? Quais as principais medidas?

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020 foi enviada ao Congresso Nacional em 3 de setembro de 2020, pelo Governo Federal, e tem o objetivo de “alterar disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa”.

Chamada de Reforma Administrativa, foi apresentada como a primeira de três etapas para implementação do que foi apelidado pelo governo de “Nova Administração Pública”.

A PEC modifica, acrescenta ou revoga dispositivos de dezessete artigos da Constituição Federal de 1988, com impacto para futuros e atuais servidores públicos, tanto que possui oito artigos com regras de transição em hipóteses específicas.

De forma geral, a maior parte das novas disposições relativas aos regimes jurídicos de servidores e empregados públicos serão aplicados apenas para os novos servidores, o que criará um período de transição no qual vigorarão simultaneamente dois regimes jurídicos. Outras regras, no entanto, terão aplicação imediata.

Vale ressaltar, ainda, que será preciso regulamentar as novas disposições constitucionais em leis ordinárias e complementares e o Governo não apresentou o conjunto das propostas.

Em linhas gerais, a proposta original do Governo faz as seguintes alterações na Constituição Federal:

1) Dá nova redação ao *caput* do art. 37, para acrescentar, como princípios da Administração Pública, os da imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública e subsidiariedade;

2) Cria a figura do “vínculo público”, subdividido em cinco espécies: (i) vínculo de experiência, o qual propiciará a existência de período de experiência efetivo como etapa do concurso para ingresso em cargo por prazo indeterminado ou em cargo típico de Estado; (ii) vínculo por prazo determinado, que possibilitará a admissão de pessoal para necessidades específicas e com prazo certo [...]; (iii) cargo com vínculo por prazo indeterminado, para o desempenho de atividades contínuas, que não sejam típicas de Estado, abrangendo atividades técnicas, administrativas ou especializadas e que envolvem maior contingente de pessoas; (iv) cargo típico de Estado, com garantias, prerrogativas e deveres diferenciados, será restrito aos servidores que tenham como atribuição o desempenho de atividades que são próprias do Estado; e (v) cargo de liderança e assessoramento, com atribuições estratégicas, gerenciais ou técnicas.

3) Prevê a extinção da estabilidade para a quase totalidade dos servidores públicos, mantendo-a apenas para os ocupantes de cargos típicos de estado;

4) Os cargos em comissão e funções de confiança passam a ser chamados “cargos de liderança e assessoramento” e podem ser destinados a “atribuições estratégicas” ou “técnicas”;

5) Altera a regra de acumulação de cargos públicos e impõe dedicação exclusiva para os ocupantes de cargos típicos de estado;

6) Estabelece uma série de vedações a direitos e vantagens hoje existentes no serviço público para algumas categorias, tais como adicionais por tempo de serviço, licença-prêmio, licença-assiduidade, adicionais ou indenizações por substituição etc.;

7) São incluídas novas possibilidades do contrato de gestão a serem regulamentadas, inclusive para contratação de pessoal sem concurso;

8) Prevê a possibilidade de cooperação de órgãos e entidades, públicos e privados, para a execução de serviços públicos, inclusive com o compartilhamento de estrutura física e a utilização de recursos humanos de particulares, com ou sem contrapartida financeira;

9) Revoga o dispositivo (art. 39, § 2º) que prevê que a União e Estados manterão escolas de Governo.

Em uma das inovações, a estabilidade no serviço público ficará restrita a carreiras típicas de Estado. Uma lei complementar futura vai definir quais se enquadram nessa categoria e os entes federativos poderão regulamentar o tema posteriormente. Os profissionais das demais carreiras serão contratados por tempo indeterminado ou determinado. Qual a sua opinião a respeito? Na forma proposta, a Reforma Administrativa pode desestruturar os serviços públicos?

De acordo com a PEC, só terão direito à estabilidade os servidores ocupantes de “cargos típicos de Estado”, que não sabemos quem são, pois serão definidos por lei complementar. As demais formas de contratação ou de vínculos (vínculo de experiência, vínculo por prazo determinado, vínculo por prazo indeterminado e vínculo de liderança e assessoramento) irão se constituir em relações mais frágeis, podendo ocorrer a dispensa a qualquer momento, nas condições que serão estabelecidas em lei ordinária. Ou seja, a PEC que facilitará a captura do Estado pelos interesses dos governantes de ocasião.

O que muitos parecem não entender é que a estabilidade, mais do que um direito do servidor, é uma garantia de toda sociedade contra ingerências políticas no serviço público e uma barreira

contra corrupção. A estabilidade garante condições necessárias para que o servidor público possa desempenhar suas funções sem pressões políticas ou de grupos econômicos.

Claro que entendo que podemos discutir o instituto da estabilidade, de modo a aprimorá-lo, mas não simplesmente ignorá-lo para imensa maioria dos servidores, como faz a PEC 32.

Além da captura do Estado pelos interesses políticos, o fim da estabilidade poderá desestruturar os serviços públicos, na medida em que a troca constante de servidores ao final de cada mandato colocará fim à memória da Administração, tão importante para sobrevivência e boa execução dos trabalhos administrativos.

Quanto às formas de ingresso no serviço público, quais seriam as novidades?

Sim. Para ingresso em “cargo com vínculo por prazo indeterminado” (que não terá estabilidade) ou em cargo de atividades típicas de Estado (que terá estabilidade), o concurso público passa a ser composto por 3 “etapas”: a) provas ou provas e títulos; b) cumprimento de período em vínculo de experiência com desempenho satisfatório; e c) classificação final dentro do quantitativo previsto no edital do concurso público, entre os mais bem avaliados ao final do período do vínculo de experiência. Ou seja, passa a ter assento constitucional, como regra geral, o cumprimento de um “período de experiência”, com desempenho “satisfatório”. Esse período pode ser de um ano para cargos de vínculo por prazo determinado e de dois anos para cargos típicos de estado. Assim, o candidato aprovado em prova ou provas e títulos não será nomeado, mas investido em um “vínculo” provisório. Ao final, após tal período de experiência, os servidores serão “classificados”. É a instituição da figura do “trainee” na Administração Pública, o que não faz sentido.

Em primeiro lugar, como que um agente público, ainda não investido no cargo e, portanto, sem as garantias e prerrogativas do cargo, poderá exercer suas atribuições com independência? Como é que fica a segurança jurídica dos atos praticados por esse servidor no período de dois anos em que ele não estava efetivado? Se, ao final, o agente não for classificado, como ficam os atos por ele praticados? E como se dará essa disputa?

Vamos supor um concurso para fiscal da Receita Federal, com 400 vagas, que tenha recrutado 1000 agentes a título e experiência. Alguns ficam em São Paulo, outros irão para o Amapá, outros para



o Rio de Janeiro, outros para o Amazonas e alguns para o Rio Grande do Sul. Como se dará essa disputa em condições de trabalhos diversas? Quem fará a seleção? A chefia?

A PEC não responde a nenhuma dessas questões. E, convenhamos que a instituição do vínculo de experiência não é a melhor forma de garantir a impessoalidade na seleção para um cargo público.

A PEC nº 32/2020 veda uma série de benefícios e vantagens. Quais seriam estes? O senhor é favorável a tal expediente?

A PEC 32 veda a concessão a qualquer servidor ou empregado da Administração Pública direta ou de autarquia, fundação, empresa pública ou sociedade de economia mista de:

- a) férias em período superior a trinta dias pelo período aquisitivo de um ano;
- b) adicionais referentes a tempo de serviço, independentemente da denominação adotada;
- c) aumento de remuneração ou de parcelas indenizatórias com efeitos retroativos;
- d) licença-prêmio, licença-assiduidade ou outra licença decorrente de tempo de serviço, independentemente da denominação adotada, ressalvada, dentro dos limites da lei, licença para fins de capacitação;
- e) redução de jornada sem a correspondente redução de remuneração, exceto se decorrente de limitação de saúde, conforme previsto em lei;
- f) aposentadoria compulsória como modalidade de punição;
- g) adicional ou indenização por substituição, independentemente da denominação adotada, ressalvada a efetiva substituição de cargo em comissão, função de confiança e cargo de liderança e assessoramento;
- h) progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço;
- i) parcelas indenizatórias sem previsão de requisitos e valores em lei, exceto para os empregados de empresas estatais, ou sem a caracterização de despesa diretamente decorrente do desempenho de atividades; e
- j) a incorporação, total ou parcial, da remuneração de cargo em comissão, função de confiança ou cargo de liderança e assessoramento ao cargo efetivo ou emprego permanente.

No caso dos servidores da União, boa parte ou a quase totalidade desses benefícios foram extintos há bastante tempo, o que mostra que a medida não terá, pelo menos no âmbito federal, qualquer impacto fiscal.

Alguns desses benefícios (férias superiores a 30 dias e aposentadoria compulsória como modalidade de punição) ainda subsistem para a magistratura e para os membros do Ministério Público, que não são atingidos pela PEC.

Já no caso dos Estados e Municípios, a situação pode ser diferente, mas é preciso analisar a legislação de cada ente e a PEC não trouxe nenhum dado nesse sentido.

A vedação de direitos e benefícios de forma generalizada, em nível constitucional, pode gerar injustiças, por não levar em conta as diferentes situações existentes em um país continental como o nosso. Fere a autonomia dos entes federados. Alguns têm nesses benefícios uma forma de gerir seu RH e a mudança abrupta para outro regime pode acarretar diversos problemas.

A PEC nº 32/2020 traz dispositivos autoaplicáveis relacionados à governança. Uma das mudanças amplia atribuições do Presidente da República para alterações na Administração e nos órgãos do Poder Executivo, por meio de decreto. O senhor não acha temerária tal ampliação de poderes? Por que?

Sem dúvida. Há um empoderamento do Presidente da República, que passará a ter o poder de extinguir órgãos públicos, secretarias, conselhos e ministérios, cargos públicos, além de criar, fundir, transformar ou extinguir ministérios e órgãos subordinados.

Entendo que a possibilidade de extinção dessas entidades por decreto do chefe do Poder Executivo acarreta grave alteração no sistema de pesos e contrapesos, característico do modelo de separação de poderes.

A criação de entidades continuaria a depender de lei, mas sua extinção passaria a ser ato unilateral do Presidente, não sujeita ao crivo do legislativo.

É só pensar que o IBAMA e a Fiocruz, assim como outras entidades e órgãos de fiscalização poderiam ser extintos por decreto, para se revelar o tamanho do absurdo da proposta.

Quais as inovações relativas aos contratos de gestão?

A PEC amplia as possibilidades e o escopo do contrato de gestão, com a introdução de novos incisos no § 8º do artigo 37 da Constituição, até mesmo para contratação de pessoal sem concurso.

Assim, um órgão público ou entidade poderá firmar tais contratos, para ter a maioria ou mesmo todo quadro de pessoal por essa via precária, sem concurso público. É uma medida que flexibiliza e precariza o serviço público, além de dificultar a atuação de órgãos de controle. Também causa desconforto a possibilidade de serem criados procedimentos próprios para a contratação de bens e serviços, pois um sistema fragmentado de compras pode gerar um descontrole que facilitará a corrupção.

O que vai mudar no tocante à acumulação de cargos?

O atual art. 37, inc. XVI, que trata da acumulação de cargos será desmembrado em três partes.

Em primeiro lugar, passa a vedar a realização de qualquer outra atividade remunerada, inclusive a acumulação de cargos públicos, para os servidores ocupantes de cargos típicos de Estado, mesmo durante o período do vínculo de experiência.

Cria-se uma noção de “dedicação exclusiva” ao serviço público apenas para os ocupantes de cargos típicos, estando excluído dessa regra o exercício da docência ou atividade de profissional da saúde, quando houver compatibilidade de horários, observado, quanto a isso, o que a lei vier a dispor.

Trata-se, a meu ver, de regra anti-isonômica e que compromete a simetria de conhecimento com o setor privado, desestimulando o ingresso de bons quadros à Administração Pública, com relevo para os entes subnacionais, que muitas vezes não possuem capacidade financeira para oferecer remuneração atrativa para as atribuições do cargo.

Apenas para ilustrar os reflexos nefastos desta redação, segundo o texto proposto, Vinícius de Moraes, diplomata de carreira, não poderia exercer a atividade de poeta/compositor/intérprete.

Já para os demais vínculos, a acumulação remunerada de cargos públicos é permitida, de forma ampla, desde que haja compatibilidade de horários e não haja conflito de interesse.

A seu ver, a PEC nº 32/2020 efetivamente trará maior “agilidade e eficiência aos serviços oferecidos pelo Governo”, conforme afirmou o Ministro da Economia, Paulo Guedes, na exposição de motivos?

Entendo que há necessidade de melhorar a Administração Pública, modernizar e dotar o Estado de eficiência para que preste melhores serviços à sociedade.

No entanto, a proposta apresentada em nada avança nesses aspectos. Não melhora a Administração Pública e não torna o Estado mais eficiente. Não cuida de aspectos centrais como a redução da burocracia ou ganho de celeridade. Pelo contrário, com uma visão fiscalista, de mera redução da máquina pública, de redução da folha de pagamento, a proposta apresentada ataca a estabilidade do servidor público, uma garantia da sociedade e que evita perseguições e assédios; reduz a remuneração e não avança na profissionalização e capacitação contínua dos servidores públicos.

Quando se pergunta se há necessidade de uma Reforma Administrativa, é preciso responder com outra indagação: de qual Reforma Administrativa estamos tratando?

Há quem diga que a reforma é um erro e está sendo conduzida com base em premissas falsas. Por sua vez, há quem afirme que a reforma administrativa não vai trazer prejuízos para o serviço público; ao contrário, a população terá ganhos com a melhoria da qualidade. Qual o seu posicionamento a respeito?

De fato, há poucos pontos positivos na proposta, que é mal escrita e contém erros de técnica legislativa constrangedores. Institui novos princípios da Administração Pública sem nenhuma lógica jurídica, cria novos vínculos com o Estado que precarizam o serviço público, inclusive com a possibilidade de ingresso sem concurso público para cargos com atribuições gerenciais e técnicas, institucionaliza o vulgarmente conhecido “puxa-saquismo” como método de ingresso no serviço público, ao estabelecer um período de experiência de 1 a 2 anos como etapa do concurso, ao final do qual, em tese, os mais bem avaliados serão efetivados. Também tem a autorização dada ao presidente da República para tratar por decreto da fusão e extinção de ministérios e órgãos diretamente relacionados a ele. É uma concentração de poder muito grande nas mãos do governante, que poderá, a qualquer tempo, extinguir uma autarquia, como o INSS, por exemplo. Tudo isso sem falar na fragilização das carreiras que não são consideradas de Estado, como as da saúde e da educação, vez que seus membros não terão mais estabilidade. Além disso tudo, a proposta facilita a captura do Estado por interesses privados.

Com certeza a aprovação da PEC, tal como proposta pelo Governo, não melhorará a vida da população e não conseguirá fazer com que o serviço público tenha ganhos de qualidade e eficiência.

A seu ver, o que deveria ser enfrentado na Reforma Administrativa, mas que nem foi abordado na PEC nº 32/2020?

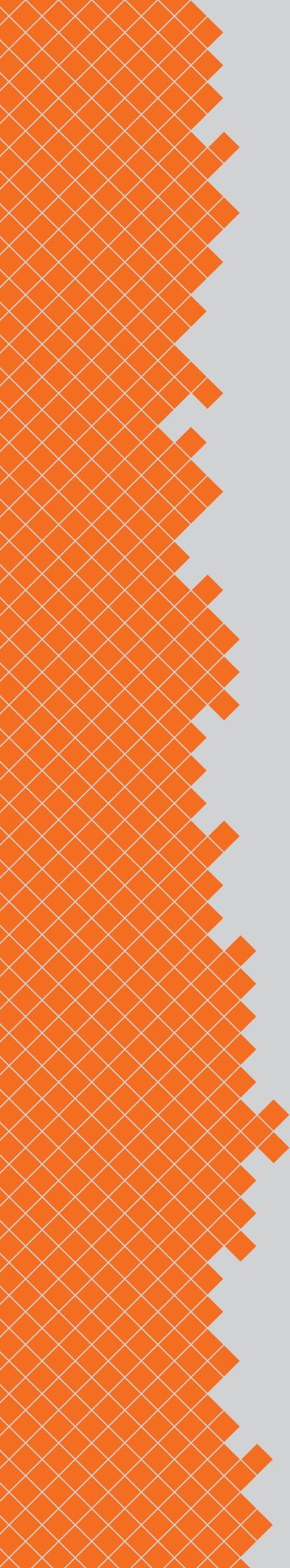
A PEC 32 tem intuito flagrantemente fiscal e objetiva a precarização do serviço público, além de não apresentar soluções para os problemas de eficiência do serviço público e modernização do Estado brasileiro.

O Estado brasileiro tem inúmeros problemas e a PEC não os enfrenta: não cuida de aspectos centrais como a redução da burocracia ou ganho de celeridade, nem tampouco tenta diminuir os gargalos da corrupção. Não produz melhoria de gestão e dos serviços oferecidos à população brasileira. Também não cria nenhum mecanismo de *compliance*, nem produz efetiva modernização tecnológica nos processos e transparência do serviço que deve ser prestado.

Considerações finais do entrevistado e agradecimentos.

Estamos vivendo um momento difícil e com muitos desafios. Um período que trará lições para os gestores, servidores públicos e para a população em geral. Mais do que nunca, devemos estar atentos ao papel do Estado como indutor das importantes transformações que vamos viver, ao mesmo tempo em que devemos ter olhos para os interesses que diuturnamente tentam capturá-lo.

Agradeço a gentileza da entrevista e a oportunidade de apresentar meu ponto de vista sobre essa proposta tão importante e que está na ordem do dia no Congresso Nacional.



SAM

SOLUÇÕES

PRÁTICAS

Esta seção traz respostas objetivas e minuciosamente selecionadas a questionamentos apresentados aos nossos advogados e consultores.

As respostas aqui apresentadas refletem a opinião do corpo jurídico da SGP – Soluções em Gestão Pública.

Quais são os critérios para nomeação e pagamento de gratificação?

Diogenes Gasparini assevera que:

Gratificações são vantagens de ordem pecuniária outorgadas aos servidores públicos que desempenham serviços comuns em condições incomuns ou anormais de segurança, salubridade ou onerosidade, ou concedidas a título de ajuda em face de certos encargos pessoais. As gratificações outorgadas em razão do desempenho de serviços comuns em condições anormais de segurança, salubridade ou onerosidade são chamadas de gratificações de serviço, enquanto as concedidas em razão de determinados encargos pessoais são chamadas de gratificações pessoais (*Direito Administrativo*, 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 287-288).

Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina:

A gratificação de serviço é retribuição paga em decorrência das condições anormais em que o serviço é prestado. Como exemplo, podem ser citadas as gratificações de representação, de insalubridade, de risco de vida e saúde.

As gratificações pessoais correspondem a acréscimos devidos em razão de situações individuais do servidor, como o salário-esposa e o salário-família (*Direito Administrativo*, 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 682).

Arnaldo Silva Júnior complementa:

As gratificações são vantagens pecuniárias atribuídas precariamente aos servidores que estarão prestando serviços comuns da função em condições anormais de segurança (gratificações de serviço) ou concedidas como ajuda aos servidores que reúnam as condições especiais que a lei especifica (gratificações especiais). *As gratificações são transitórias e só serão percebidas enquanto perdurar a prestação de serviços que a ensejam (Dos Servidores Públicos Municipais*, Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 138) (grifo nosso).

Diogenes Gasparini trata das vantagens pecuniárias das comissões da Lei nº 8.666/1993:

Nas entidades onde não se realiza um grande volume de certames licitatórios, nem são grandes os serviços de cadastramento, de recebimento de bens e de escolha de trabalho intelectual, os membros das respectivas comissões desempenharão as atribuições correspondentes juntamente com as inerentes aos cargos, empregos ou funções que titularizam. Tais serviços, por conseguinte, constituem um *plus*. Nessa hipótese, *os servidores podem receber pelo trabalho extra um jetom por sessão a que comparecerem*, consoante os termos e as condições estabelecidos em lei, ou, ainda *ex vi legis, uma gratificação de serviço, ou seja, uma vantagem pecuniária mensal [...] pelo desempenho de serviços normais em condições anormais* (Diogenes Gasparini, *Direito Administrativo*, 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 593). *Se não houver lei, qualquer pagamento é ilegal*, salvo se se tratar de vantagem paga a membro de comissão criada junto a empresas governamentais (sociedade de economia mista, empresa pública) cuja instituição cabe à direção superior dessas entidades, não á lei (*Comissão de Licitação e demais órgãos colegiados referidos na Lei nº 8.666/93*, 3. ed. São Paulo: NDJ 2011, p. 56-57) (grifo nosso).

Em suma, a autoridade administrativa possui a liberdade para escolher alguns dentre vários servidores públicos. Trata-se de discricionariedade adotada pelo legislador.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro assevera que “a lei deixa certa margem de liberdade de decisão diante do caso concreto, de tal modo que a autoridade poderá optar por uma dentre várias soluções possíveis, todas válidas perante o direito” (*Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988*, 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 61).

Dessa forma, cabe à lei autorizar o pagamento das vantagens pecuniárias e compete à autoridade administrativa escolher os membros das comissões diversas da Administração Pública, dentro de um “juízo subjetivo do administrador” (cf. Celso Antônio Bandeira de Mello, *in Discricionariedade e Controle Jurisdicional*, 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 17).

A escolha é livre, salvo se houver requisitos específicos para a escolha na própria lei.

Vale salientar, ainda, que há comissões que exigem requisitos específicos.

O art. 51 da Lei nº 8.666/1993 (diploma normativo que será revogado após decorridos dois anos da publicação da Lei nº 14.133/2021), por exemplo, exige dois servidores qualificados dos “quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação”, para a composição da comissão permanente ou especial.

No escólio de Diogenes Gasparini, “[...] qualificado é o servidor que possui conhecimento sobre licitação e sobre o objeto licitado” (*op. cit.*, p. 44).

Nesse caso, o espaço de discricionariedade da autoridade administrativa está reduzido pela própria lei.

Ainda assim, “[...] trata-se de atividade discricionária”, de acordo com a lição de Marçal Justen Filho (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 18. ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2019, p. 1.152).

O servidor público pode compor mais de uma comissão?

De acordo com Diogenes Gasparini, isto pode ocorrer, na hipótese das comissões previstas pela Lei nº 8.666/1993:

“É possível a participação simultânea do servidor em duas ou mais das comissões mencionadas pelo Estatuto federal Licitatório. Assim, o servidor pode ser membro, ao mesmo tempo, de duas comissões de licitação, permanentes ou especiais, ou uma permanente, outra especial e outra, ainda, de recebimento de bens, desde que não haja prejuízo para os respectivos trabalhos em razão, por exemplo, da incompatibilidade do horário de funcionamento desses colegiados e sejam atendidas todas as exigências para as respectivas nomeações” (*ob. cit.*, p. 51).

Entretanto, deve haver cautela da Administração Pública para respeitar o princípio da segregação de funções.

Finalmente, também cabe à lei fixar o valor destinado a remunerar o servidor público pela participação dos colegiados da Administração Pública.

Um servidor concursado e já estável, no cargo de professor assistente, foi classificado em outro processo seletivo, no mesmo Município, para o cargo de professor. Em virtude desta situação, tal servidor pode solicitar licença para trato de interesse particular, sem remuneração, a fim de assumir o novo cargo?

Licença, conforme ensina Mário Masagão, “[...] é a permissão para faltar ao serviço durante tempo determinado, dada ao funcionário em algum dos casos legais” (*Curso de Direito Administrativo*, 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977, p. 205).

Nessa toada, afirma Themistocles Brandão Cavalcanti:

A licença é a autorização para faltar ao serviço durante certo período (*Curso de Direito Administrativo*, 8. ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1967, p. 405).

De acordo com Diogenes Gasparini:

As licenças, variáveis de legislação para legislação, são períodos de afastamento do servidor público com ou sem perda de vencimentos e demais direitos. Os estatutos costumam prever licença para tratamento de saúde, para prestação do serviço militar e para cuidar de interesse particular. [...] Atendidos os pressupostos legais, essas licenças são concedidas tanto aos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo como aos titulares de cargos de provimento em comissão, salvo quanto à destinada a tratar de interesses particulares, por incompatível com a natureza do cargo em comissão (*Direito Administrativo*, 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 285).

E prossegue:

Algumas licenças são concedidas *ex officio*, como é o caso da que objetiva fins profiláticos; outras somente são outorgadas a pedido, a exemplo da que permite o afastamento do servidor para cuidar de interesses particulares (*op. cit.*, p. 285).

Diogenes Gasparini arremata:

O servidor deve aguardar no exercício do cargo o deferimento do pedido de sua licença e, salvo se o gozo estiver vinculado a uma determinada situação (serviço militar, gestação, paternidade), não pode insurgir-se contra o indeferimento do pedido de afastamento se assim for decidido pela Administração Pública. A esta cabe, em razão das necessidades do serviço, dizer em que período o gozo da licença pode acontecer (*op. cit.*, p. 285).

Em lição sobre os arts. 110 e seguintes do antigo Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União (Lei nº 1.711/1952), Mário Masagão asseverava que a licença para o “trato de interesses particulares” somente pode ser concedida “[...] se não houver inconveniente para o serviço público” (*op. cit.*, p. 207).

Regis Fernandes de Oliveira segue nessa linha:

Nos casos de licença para tratar de interesses particulares e de capacitação profissional, dependerá sua fruição da conveniência da Administração (*Servidores Públicos*, 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 139).

Reinaldo Moreira Bruno e Manolo Del Olmo também tratam sobre as licenças:

Também existem outras tantas em que, apesar de admitido o afastamento do exercício do cargo, durante o período não há previsão de que haja a remuneração do servidor, sendo o exemplo típico a chamada licença para tratar de assuntos particulares; e aquela para realização de cursos de interesse do servidor.

Ressalte-se que estas duas encontram-se reservadas à discricionariedade do administrador, que realizará caso a caso juízo de oportunidade e conveniência, tendo em conta a eficiência da atividade administrativa (*Servidor Público: doutrina e jurisprudência*, Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 196).

No escólio de Edmir Netto de Araújo:

O funcionário pode, por requerimento seu, ser licenciado para tratar de interesses particulares, com *suspensão* do vínculo funcional durante o período e, conseqüentemente, da remuneração, mas sem extinção

do vínculo: o servidor deve reassumir o exercício ao final, ou pode desistir da licença durante o período e reassumir (*Curso de Direito Administrativo*, 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 430) (destaque do autor).

Para o referido autor:

Muitas vezes o funcionário utiliza esta licença para assumir experimentalmente outra atividade, privada ou mesmo pública, pois a acumulação com cargo, emprego ou função vedada pela Constituição (art. 37, XVI e XVII) é a remunerada, o que não acontece com esta licença, que é **sem vencimentos** ou qualquer remuneração do cargo efetivo. Não obstante, recentemente (Decreto n. 41.915, de 2-7-1997) a Administração estadual paulista passou a vedar a admissão, em empresas estatais, autarquias e fundações, de funcionários em licença para trato de interesses particulares (*op. cit.*, p. 431) (destaque do autor e grifo nosso).

A concessão da licença para tratar de assuntos ou interesses particulares depende de expressa previsão legal e é um ato discricionário.

Nesse sentido leciona Celso Spitzcovsky:

De outra parte, outras se apresentam como *atos discricionários* para a Administração, que sobre elas poderá exercer um juízo de valores, a exemplo do que se verifica para aquela relacionada à *doença em família*, para *capacitação*, ou ainda para *assuntos de interesse particular* (*Direito Administrativo Esquemmatizado*, 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 607) (destaque do autor).

O Tribunal de Justiça de São Paulo possui decisão nessa toada:

Mandado de Segurança. Impetração por parte de servidora pública municipal, Enfermeira, na qual postula a concessão de licença sem vencimentos. Inadmissibilidade. Concessão que deve observar critérios de conveniência e oportunidade. Ato discricionário da Administração. Inaplicabilidade da Lei nº 8.112/1990. Sentença de denegatória da segurança que se mantém. Recurso improvido (Apelação Cível nº 1002039-64.2020.8.26.0482, 11ª Câmara de Direito Público, Rel. Des. Aroldo Viotti, j. em 10/3/2021).

No âmbito federal, a licença para tratar de interesses particulares está prevista pelo art. 91 da Lei nº 8.112/1990:

A critério da Administração, poderão ser concedidas ao servidor ocupante de cargo efetivo, desde que não esteja em estágio probatório, licenças para o trato de assuntos particulares pelo prazo de até três anos consecutivos, sem remuneração.

Em comentário ao referido dispositivo legal, Ivan Barbosa Rigolin explica que:

Trata-se de mera faculdade conferida à Administração, que pode a qualquer tempo, entendendo interessante ao serviço, indeferir o pedido de licença. Tanto é facultativa a concessão que, pelo parágrafo único, é dado à Administração prescrever a qualquer momento sua interrupção, determinando o retorno do servidor à ativa (*Comentários ao Regime Único dos Servidores Públicos Civis*, 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 213).

O mesmo autor ensina:

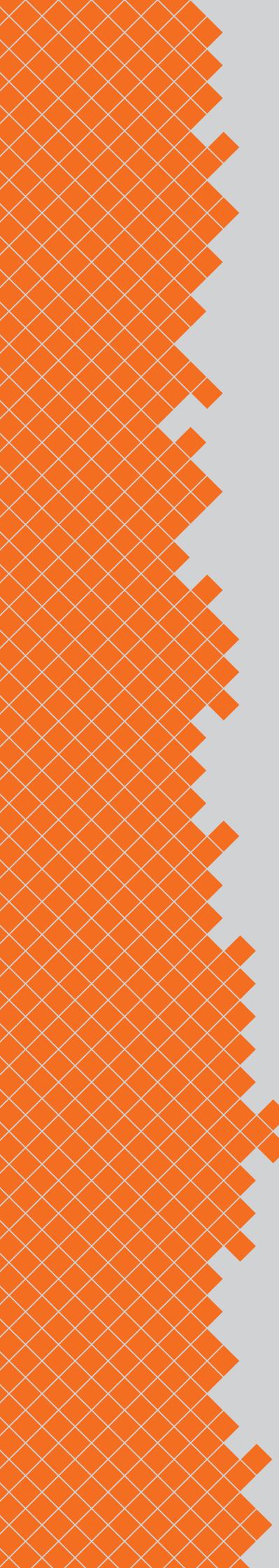
Os assuntos particulares a que se refere a L. 8.112 são quaisquer assuntos ou interesses possíveis, entregues à escolha e ao alvedrio do servidor, *que podem até mesmo referir-se a eventual contratação pela CLT do mesmo servidor, por exemplo, em entidade paraestatal federal.*

Assuntos particulares, para efeito da L. 8.112, são com efeito todos aqueles que não digam respeito à própria L. 8.112, mas que contenham fundamento em outra legislação, ou cujo fundamento legal simplesmente não exista, como no caso de o servidor querer por sua conta viajar ao exterior, à lazer. Essa última situação evidentemente não enseja regime jurídico alicerçado em lei alguma; é considerado assunto particular, como no primeiro exemplo, apenas porque não está vinculado a qualquer disposição da L. 8.112 (*op. cit.*, p. 214) (grifo nosso).

Dessa forma, se houver benefício ou vantagem (em sentido amplo) para a Administração Pública deferir a licença para o trato de interesse particular, será possível fazê-lo, ainda que para o servidor ser contratado por prazo determinado pelo mesmo ente público (p.ex.: hipótese de um cargo público vago de professor de maior importância para a Administração Pública, em relação ao cargo público já ocupado pelo servidor público interessado na licença para o trato de interesse particular).

Contudo, vale repetir que tal hipótese somente pode ser admitida se a licença para o trato de interesse particular for oportuna e conveniente.

Embora seja um direito do servidor público, a Administração Pública poderá concedê-la apenas se não houver prejuízo aos interesses do serviço público.



SAM

SOLUÇÕES EM

**PROPOSTAS
LEGISLATIVAS**

**Ponderações da Orientação SGP
acerca da constitucionalidade
de propostas legislativas atuais,
verificando principalmente
competência e iniciativa.**

Projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre o Programa de Recuperação de Aprendizagem na rede municipal de ensino”, a fim de suprir eventual defasagem na aprendizagem essencial, causada pelo advento da pandemia de COVID-19.

Nenhuma dúvida pode restar que se insere no rol de competências legislativas municipais a organização, prestação e regulamentação dos serviços públicos de interesse local, como é o caso dos serviços e programas educacionais (art. 30, inc. VI da Constituição da República), a exemplo de programas de recuperação intensiva para suprir eventual defasagem na aprendizagem essencial, causada, por certo, pelo advento da pandemia de COVID-19 e que, como regra, ensejou a suspensão de aulas.

Hely Lopes Meirelles, ao tratar da competência do Município em assuntos de interesse local, aduz que, *in verbis*:

Examinando-se a atividade municipal no seu tríptico aspecto político, financeiro e social, depara-se-nos um vasto campo de ação, onde avultam assuntos de interesse local do Município, a começar pela elaboração de sua Lei Orgânica e escolha de seus governantes (prefeito e vereadores), e a se desenvolver na busca de recursos para a Administração (tributação), *na organização dos serviços necessários à comunidade (serviços públicos)*, na defesa do conforto e da estética da cidade (urbanismo), na educação e recreação dos munícipes (ação social), na defesa da saúde, da moral e do bem-estar público (poder de polícia) e na regulamentação estatutária de seus servidores (*Direito Municipal Brasileiro*, 17. ed. 2. tir., Malheiros, São Paulo, 2014, p. 137-138) (grifo nosso).

Já no que se refere à iniciativa legislativa, cremos que a matéria é privativa do Chefe do Executivo.

Com efeito, administrar e regulamentar a prestação de serviços públicos de interesse local são atribuições típicas do Executivo municipal, cabendo somente ao Prefeito Municipal desencadear tais proposições.

Hely Lopes Meirelles ensinava que

leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental.

[...] O Prefeito, como Chefe do Executivo local, tem atribuições políticas e administrativas. As atribuições políticas consubstanciam-se em atos de governo, inerentes às funções de comando do Executivo, e se expressam na condução dos negócios públicos locais; no planejamento das atividades, obras e serviços municipais; na apresentação de proposições e projetos de lei à Câmara de Vereadores.

[...] As atribuições administrativas concretizam-se na execução das leis em geral e na realização de atividades materiais, traduzidas em atos administrativos (despachos em geral) e fatos administrativos (obras e serviços).

[...] Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais (*op. cit.* p. 633, 747 e 748, 760 e 761).

O certo é que proposições, de iniciativa parlamentar, que, de alguma forma, visem regulamentar os serviços públicos, a exemplo dos serviços de educação, caracterizam interferência do Poder Legislativo sobre o Executivo e, se aprovadas, serão tidas como inconstitucionais, por violarem o art. 2º da Constituição Federal, uma vez que rompem com a independência e harmonia entre os Poderes.

Atente-se que, em sentido análogo, o Tribunal de Justiça de São Paulo já decidiu:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Estadual nº 12.524, de 2 de janeiro de 2007, que dispõe sobre a “Criação do Programa Estadual para Identificação e Tratamento da Dislexia na Rede Oficial de Educação”. Norma de iniciativa parlamentar. Ato típico de administração, de atribuição exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Invasão da esfera de atuação do Governador do Estado, a quem compete gerir a administração pública estadual, cabendo-lhe, segundo o seu poder discricionário, avaliar a oportunidade e a conveniência de criar programa para identificação e tratamento de dislexia na rede oficial de educação, com imposição de obrigações as Secretarias da Educação e da Saúde. Hipótese, ademais, que implica em criação de despesa pública, sem que tenha havido previsão na lei orçamentária, com indicação das fontes de custeio. Ofensa ao princípio constitucional da separação e independência de poderes. Violação dos artigos 5º, 25, 47, II, e 176, I, todos da Carta Política Estadual. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei impugnada (ADIn. nº 1609960200, Comarca de São Paulo, Órgão Especial, Rel. Mário Devienne Ferraz, j. em 13/8/2008).

A propósito, o recomendável seria que o Plenário Cameral apreciasse a possibilidade de ser editada uma indicação ao Prefeito, exercendo, desse modo, a função de assessoramento do Chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido leciona Hely Lopes Meirelles:

De um modo geral, pode a Câmara, por deliberação do plenário, indicar medidas administrativas ao Prefeito *adjuvandi causa*, isto é, a título de colaboração e sem força coativa ou obrigatória para o Executivo; o que não pode é prover situações concretas por seus próprios atos ou impor ao Executivo a tomada de medidas de sua exclusiva competência e atribuição. Usurpando funções do Executivo ou suprimindo atribuições do Prefeito, a Câmara praticará ilegalidade reprimível por via judicial.

[...] A função de assessoramento da Câmara ao Prefeito se expressa através de indicações, aprovadas pelo plenário. A indicação é mera sugestão do Legislativo ao Executivo para a prática ou abstenção de atos administrativos da competência exclusiva do Prefeito. Não obriga o Executivo nem compromete o Legislativo. É ato de colaboração, de ajuda espontânea de um órgão ao outro. Como simples lembrete, a indicação não se traduz em interferência indébita do Legislativo no Executivo, porque não impõe à Administração o seu atendimento. É, todavia, uma função de colaboração da Edilidade para o bom governo local, apontando medidas e soluções administrativas, muitas vezes não percebidas pelo Executivo, mas pressentidas pelo Legislativo como de alto interesse da comunidade (*op. cit.*, p. 632-636).

Pois bem, nesse aspecto, não se afigura inconveniente que os integrantes do Poder Legislativo municipal, diretamente, procedam a tratativas políticas com o Chefe do Executivo municipal, para que este desencadeie o processo legislativo de lei municipal implantadora do denominado “programa de recuperação de aprendizagem na rede municipal de ensino”.

Projeto de lei, de iniciativa de Vereador, que “autoriza a utilização de veículos de propriedade ou sob Administração direta ou indireta de todos os órgãos do Município, para auxiliar na vacinação de pessoas idosas, pessoas com dificuldade de locomoção ou de mobilidade reduzida, assim como a população em situação de vulnerabilidade social e econômica, a fim de possibilitar o maior raio de alcance da vacinação contra a COVID-19”.

Em nossa opinião, a matéria em foco trata-se de interesse predominante local e inserido na autonomia administrativa do Município (art. 30, inc. I, da Constituição da República).

As legislações federal ou estadual não se preocupam em disciplinar o uso de bens públicos municipais por particulares, exceto, é claro, quando se tratar de hipótese de alienação, em que são exigidas lei autorizadora, licitação e dentre outros.

Portanto, não se vislumbra qualquer desconformidade da proposta legislativa ora em comento com as legislações federal e estadual de regência.

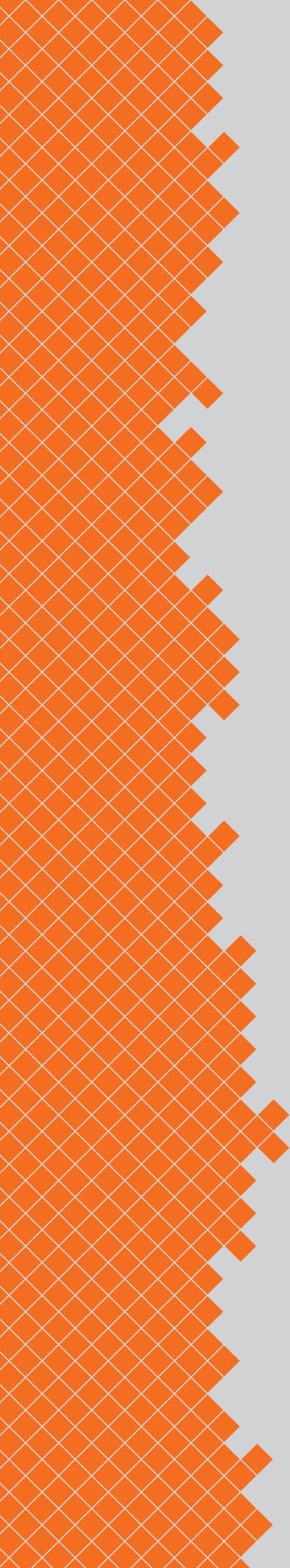
No que se refere à iniciativa, cremos que o desencadeamento da proposta legislativa insere-se na alçada de competência do Chefe do Poder Executivo, na qualidade de administrador dos bens municipais.

Ademais, não seriam admissíveis em tal proposta legislativa dispositivos que tratem da sua regulamentação por parte do Executivo (art. 2º), o que reforçaria ainda mais a afronta ao princípio da independência dos Poderes.

Cite-se a lição de Hely Lopes Meirelles:

O poder regulamentar é atributo do chefe do Executivo e por isso mesmo não fica na dependência de autorização legislativa; deriva do nosso sistema constitucional, como faculdade inerente e indispensável à chefia do Executivo (CF, art. 84, II). Assim sendo, *não é necessário que cada lei contenha dispositivo autorizador de sua regulamentação*. Toda vez que o prefeito entender conveniente, poderá expedir, por decreto, regulamento de execução, desde que não invada as “reservas da lei”, nem contrarie suas disposições e o seu espírito.

[...] Leis há que no próprio texto já condicionam a sua execução à expedição do regulamento. Nesses casos, a faculdade regulamentar se converte para o Executivo em dever de expedição de tal ato, para que a norma legislativa possa ser cumprida. Em regra, entretanto, as leis são auto-executáveis, isto é, não dependem de regulamentação para serem executadas, se bem que em qualquer tempo possam ser regulamentadas, para facilidade de sua compreensão e execução (*Direito Municipal Brasileiro*, 17. ed., 2. tir., São Paulo: Malheiros, 2014, p. 743) (grifo nosso).



SAM

SOLUÇÕES

AUTORAIS

Com matérias selecionadas dos melhores autores do direito administrativo brasileiro, esta seção traz artigos, pareceres e demais peças jurídicas essenciais aos profissionais que atuam neste fervilhante ramo do Direito.

Os artigos aqui apresentados representam a opinião de seus autores, não necessariamente a opinião da SGP – Soluções em Gestão Pública.

Teoria da evidência, ação popular e atos administrativos – Parte 2¹

Márcia Walquiria Batista dos Santos

Pós-Doutora em Gestão de Políticas Públicas pela EACH/USP. Doutora em Direito Público pela Faculdade de Direito da USP. Professora do Mestrado em Direito da Escola Paulista de Direito – EPD. Professora Titular de Direito Administrativo do Centro de Ensino Superior de São Gotardo/MG. Procuradora da Universidade Estadual Paulista (UNESP). Ex-Procuradora-Geral da Consultoria Jurídica da Universidade de São Paulo. Ex-Assessora Técnica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Ex-Procuradora do Município de Florianópolis/SC. Membro do Conselho Editorial dos periódicos SLC – Solução em Licitações e Contratos e SAM – Solução em Direito Administrativo e Municipal, ambos editados pela SGP – Soluções em Gestão Pública. Autora, Coautora e Coordenadora de diversas obras e artigos publicados.

João Eduardo Lopes Queiroz

Doutorando em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP); Mestre em Soluções Alternativas de Controvérsias Empresariais junto à Escola Paulista de Direito; Especialista em Direito Administrativo Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie; Coordenador do Curso de Direito e Professor de Direito Constitucional, Administrativo e Ambiental do Centro de Ensino Superior de São Gotardo/MG; Procurador da Universidade Estadual Paulista (UNESP), onde atua na área consultiva relativa às licitações, contratos administrativos, convênios e acompanhamento junto ao Tribunal de Contas; Ex-Professor na Pós-Graduação junto à Fundação Armando Álvares Penteado/SP e junto ao INSPER/SP; Autor, Coautor e Coordenador de diversas obras e artigos publicados.

4 Aparato legal e sumular existente para a teoria da convalidação e da anulação do ato administrativo; 4.1 Convalidação dos Atos Administrativos. 4.2 Anulação dos Atos Administrativos. 5 Abrangência do termo “anular” previsto no art. 5º, LXXIII da Constituição Federal. 6 Impossibilidade da convalidação como substituto das sanções decorrentes da ação popular. 7 Teoria da evidência e a ação popular: contraponto necessário. 8 Conclusão. Referências.

4 Aparato legal e sumular existente para a teoria da convalidação e da anulação do ato administrativo

4.1 Convalidação dos Atos Administrativos

Weida Zancaner, conclui em sua monografia sobre o tema em comento que “a convalidação se propõe obrigatória quando o ato comportá-la”², obrigação que decorrente do princípio da legalidade e da segurança jurídica. Todavia, adverte que há barreiras à convalidação: “são barreiras à convalidação a impugnação do interessado, quer expressamente, quer por resistência, e o decurso do tempo”³. Este último, inclusive, pode gerar uma estabilidade do ato, o que prejudica a convalidação; se já atingiu o prazo prescricional e não se pode anular o ato, com muito mais razão não se poderá convalidá-lo. Já a impugnação do interessado pode ocorrer pela via administrativa ou pela via judicial, neste último caso, ele não pode ser convalidado, devendo aguardar a decisão.

1. Artigo originalmente publicado na RJLB, Ano 6 (2020), nº 3.

2. ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros. 1996, p. 101.

3. ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros. 1999, p. 101.

Os meios de convalidação são: a) a ratificação (refazimento do ato); b) a confirmação (concordância com os efeitos já produzidos e aceitação do ato) e c) o saneamento.

Weida Zancaner destaca que o saneamento ocorre nas seguintes hipóteses: “a) a prática, pelo particular afetado, de ato que era condição de validade do procedimento administrativo e que antes fora omitido, desde que o interessado o faça com a manifesta intenção de fazê-lo retroagir; b) o decurso do tempo”.⁴

A autora sustenta como prazo prescricional, pelo decurso do tempo, cinco anos, adotando por analogia os prazos previstos no art. 21 da Lei de Ação Popular (Lei nº 4.717/1965) e no art. 1º do Decreto nº 20.910/1932.

Em relação à Administração Pública Federal, não é necessário nenhum esforço hermenêutico para constatar que o decurso do tempo ocorre em cinco anos, já que esse prazo está previsto na Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9784/1999): “art. 54. O direito da Administração de anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé.”

A convalidação pode ocorrer de três formas:

- 1ª – pela própria autoridade que praticou o ato administrativo;
- 2ª – por uma autoridade superior a que praticou o ato administrativo;
- 3ª – realizada por um terceiro.⁵

É necessário observar que, para os autores que entendem existir somente atos nulos⁶, a convalidação nunca irá aparecer para sanar alguma irregularidade, já que, ainda segundo os ensinamentos de Weida Zancaner, a convalidação seria possível sobre atos portadores dos seguintes vícios:

- a) competência; b) formalidade; c) procedimento, nas seguintes hipóteses: c.1) quando consistente na falta de ato ou atos da Administração, desde que sua prática posterior não lhe retire a finalidade; c.2) quando consistente na falta de ato do particular, desde que este o pratique com a expressa intenção de fazê-lo retroagir⁷.

Desta forma, para os autores que seguem a corrente propugnada por Hely Lopes Meirelles⁸, esses atos seriam nulos, já que dotados de algum vício.

A autora ainda coloca que os atos que não possam ser reproduzidos validamente, dado o grau de seu vício, não podem ser convalidados. Entendendo que os vícios referentes a motivo, conteúdo, causa, finalidade e procedimento – neste caso apenas quando o ato desvirtua da finalidade que não fora razão da sua vinda ao mundo. Todavia, admite a autora que, apesar da não possibilidade de convalidação, eles são prescritíveis e, portanto, sanáveis com o decurso do tempo, considerando o prazo prescricional para eles de vinte anos.

Em relação à convalidação, demonstra-se que o Poder Legislativo Federal seguiu a orientação da doutrina moderna, mormente, Weida Zancaner e Antônio Carlos Cintra do Amaral, que enraizaram em nosso país conceitos e posicionamentos determinantes sobre o instituto, em suas obras clássicas⁹.

4. ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros. 1996, p. 102.

5. Exemplo: funcionário é exonerado “a pedido”, mas ele não tinha pedido, após ser comunicado, fica aborrecido ele diz “agora eu quero a exoneração”.

6. Nesse sentido: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 200 e ss..

7. ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros. 199, p. 101.

8. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33. ed. São Paulo: Malheiros. 2007; p., 200 e ss..

9. AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Extinção do Ato Administrativo*. São Paulo: RT. 1978. ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros. 1996.

Segundo o art. 55 da Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9784/99): “Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.” Essa mesma normativa, impõe ainda o dever de motivar os atos administrativos no seu art. 50, para resguardar uma possível contestação, quando se tratem de atos de anulação, revogação, suspensão e de convalidação, de forma que o Poder Público na sua atuação possa analisar os fatos e os fundamentos jurídicos que fizeram originar estes atos administrativos, e atuar de forma justa e resolutive.

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

VIII – importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.

Ocorre que em virtude do sistema jurídico positivo brasileiro caminhar no sentido de permitir a convalidação, mas ao mesmo tempo, deixando o critério de análise um pouco subjetivo, o ideal é que se reafirme e sejam positivados os critérios para a convalidação.

Nas orientações de Weida Zancaner¹⁰ e Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹¹ não há discricionariedade na convalidação, pois uma vez preenchidos os requisitos legais para os atos serem convalidados, principalmente, quando não acarretem lesão ao interesse público, nem prejuízo a terceiros, nos termos do art. 55 da Lei nº 9.784/1999, em relação ao Governo Federal, e por analogia, em relação às Administrações Públicas Estaduais, Distritais e Municipais, deverão ser convalidados os atos, salvo apenas no caso de ato discricionário praticado por autoridade incompetente.

Entretanto, boa parte dos Estados-Membros e Municípios possuem sua Lei de Processo Administrativo. Estas leis já especificam as possibilidades de convalidação do ato administrativo, algumas de forma mais vinculativa, outras deixando margem para a discricção. Esse contexto causa dificuldades ao sistema, uma vez que não se trata de direitos disponíveis, devendo se aplicar a hermenêutica ponderativa para decidir pela possibilidade de convalidação quando a discricção atribuir conceitos jurídicos indeterminados que apresentem a necessidade de preenchimento conceitual, o que se torna invariavelmente um critério subjetivo.

De forma a contribuir com essa análise, aleatoriamente, selecionamos os artigos que normatizam a convalidação em quatro Estados-membros da Federação, e ainda, para a União, desta análise, objetivar-se-á extrair algumas considerações posteriormente, que poderão servir de influxos para a formação do posicionamento adotado nesse trabalho.

10. ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996, p. 65-66.

11. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas. 2012, p. 253-254.

Ente Federativo	Brasil	Rio de Janeiro	Minas Gerais	Bahia	São Paulo
Número da Lei	Lei nº 9.784/1999	Lei nº 5.427/2009	Lei nº 14.184/2002	Lei nº 12.209/2011	Lei nº 10.177/1998
Norma sobre Convalidação e seu conteúdo	Art. 55. Em decisão na qual se evidencie lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis <i>poderão ser convalidados</i> pela própria Administração.	Art. 52. Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis <i>poderão ser convalidados</i> pela própria Administração. Parágrafo Único. Admite-se convalidação voluntária, em especial, nas seguintes hipóteses: I – Vícios de Competência, mediante ratificação da autoridade competente; II – Vício do Objeto, quando plúrimo, mediante conversão ou reforma; III – quando, independentemente do vício apurado, se constata que a invalidação do ato trará mais prejuízos ao interesse público do que a sua manutenção, conforme decisão plenamente motivada.	Art. 66. Na hipótese de a decisão não acarretar lesão do interesse público nem prejuízo para terceiros, os atos que apresentarem defeito sanável <i>serão convalidados</i> pela Administração.	Art. 41. Os atos que apresentarem defeitos sanáveis <i>deverão ser convalidados</i> pela própria Administração, desde que não acarretarem lesão ao interesse público, à moralidade administrativa ou prejuízo a terceiros. Parágrafo único. É vedada a convalidação de ato cuja legalidade tenha sido objeto de impugnação perante a Administração.	Artigo 10 – A Administração <i>anulará</i> seus atos inválidos, de ofício ou por provocação de pessoa interessada, <i>salvo</i> quando: III – <i>forem passíveis de convalidação</i> . Artigo 11 – A Administração <i>poderá convalidar</i> seus atos inválidos, quando a invalidade decorrer de vício de competência ou de ordem formal, desde que: I – na hipótese de vício de competência, a convalidação seja feita pela autoridade titulada para a prática do ato, e não se trate de competência indelegável; II – na hipótese de vício formal, este possa ser suprido de modo eficaz. § 1º – Não será admitida a convalidação quando dela resultar prejuízo à Administração ou a terceiros ou quando se tratar de ato impugnado. § 2º – A convalidação será sempre formalizada por ato motivado.
Critério Adotado	Discricionário Objetivo-Subjetivo	Discricionário Objetivo	Vinculado Subjetivo	Vinculado Subjetivo-Objetivo	Vinculado Objetivo-Subjetivo

Analisando caso a caso, temos o seguinte:

1 – Na Lei de Processo Administrativo Federal, pode-se considerar a existência de uma discricionariedade na decisão convalidatória (*poderão ser convalidados*). Ao mesmo tempo, estabeleceu-se a necessidade de que os atos não acarretem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros para que sejam convalidados, trata-se de um critério objetivo nesse caso. Não obstante, parte de subjetivismo quando deixa a cargo da Administração a interpretação do que seriam defeitos sanáveis para que possam ser convalidados.

2 – A Lei Carioca de Processo Administrativo deixa também margem de discricionariedade para a possibilidade ou não da Administração Pública convalidar seus atos. Entretanto, se ela resolver fazê-lo, deverá se orientar por cinco critérios objetivamente predefinidos, que não são cumulativos, mas devem ser observados a depender da característica do ato. São eles: sejam: I – não acarretar lesão ao interesse público; II – não acarretar prejuízo a terceiros; III – ser sanado os vícios de competência, mediante

ratificação da autoridade competente; IV – ser sanado o vício do objeto, quando plúrimo¹², mediante conversão ou reforma; V – quando, independentemente do vício apurado, se constata que a invalidação do ato trará mais prejuízos ao interesse público do que a sua manutenção, conforme decisão plenamente motivada, o ato deve ser convalidado.

3 – A Lei Mineira de Processo Administrativo é categórica ao vincular a convalidação do ato quando a decisão não acarretar lesão do interesse público nem prejuízo para terceiros, e os atos apresentarem defeito sanável. Entretanto, o critério para análise do defeito sanável, da lesão do interesse público, e do prejuízo para terceiros é subjetivo, cabendo o Administrador Público novamente realizar uma ponderação de interesses para chegar a um resultado correto, sem infringir direitos fundamentais.

4 – A Lei de Processo Administrativo Baiana não é diferente, da anterior num primeiro momento, pois opõe o dever ao Administrador Público de convalidar os atos que apresentarem defeitos sanáveis. O critério de análise, entretanto, novamente é não acarretar lesão ao interesse público, à moralidade administrativa ou prejuízo a terceiros, o que mais uma vez apresenta conceitos subjetivos. Com efeito, num segundo momento, a norma radicaliza ao vedar a convalidação de ato cuja legalidade tenha sido objeto de impugnação perante a Administração. Isso acaba por impor um critério objetivo e ao mesmo tempo perigoso para o sistema, pois qualquer particular ou agente público, poderia contestar a legalidade do ato através de mera impugnação, com o viés de inviabilizar o direito de terceiro. O problema, é que mesmo a Administração não decidindo a questão, estaria suspensa a possibilidade de convalidação pela mera impugnação administrativa. Esse parágrafo único, do art. 41, da Lei Estadual de Processo Administrativo da Bahia, acaba por desconsiderar a Presunção de Legitimidade do ato administrativo como seu atributo, contrariando a doutrina e a jurisprudência. Esta presunção, é sabidamente *iuris et de iure* em relação à própria Administração que exarou o ato; e *iuris tantum* em relação aos demais órgãos de controle, que deverão demonstrar a inadequação do ato praticado pela Administração.

5 – A Lei de Processo Administrativo Paulistana impõe à Administração a obrigação de anular seus atos inválidos, mas ressalva o fato de que quando eles forem sujeitos a convalidação, não será possível a invalidação. Logo, se percebe, que a convalidação é obrigatória no Estado de São Paulo, e que realizando uma interpretação sistemática, mesmo, analisando o art. 11, que afirma que a Administração poderá convalidar os atos inválidos, o art. 10, inciso III, já atribuiu as linhas interpretativas e já restou estabelecido a obrigatoriedade de convalidação, é claro, quando o ato puder ser convalidado. Desta forma, não há discricionariedade por parte da Administração Pública no que diz respeito à convalidação; podendo o ato ser convalidado, ele deve ser convalidado, há uma vinculatividade. Os critérios adotados para a convalidação são objetivamente considerados, pois a norma – art. 11 – considera que para que ela seja possível, é necessário que a invalidade decorra de vício de competência ou de ordem formal, somado ao fato de que no primeiro caso – vício de competência –, não poderá se tratar de competência indelegável e a convalidação deverá ser feita pela autoridade titulada para a prática do ato. Já no caso de vício de ordem formal, há a exigência de que a convalidação gere como efeito a possibilidade de supressão eficaz do vício. Por fim, apresenta a norma um critério subjetivo ao empenhar para convalidação do ato a inadmissibilidade do fato dela resultar prejuízo à Administração ou a terceiros, e ainda, se posicionando também pela impossibilidade de convalidação do ato que estiver sendo impugnado. A norma não expressa, como o faz a Lei Baiana, se essa impugnação seria administrativa ou judicial, ou encamparia as duas possibilidades. De todo caso, será salutar admitir a convalidação de atos impugnados em qualquer das vias, mesmo pressupondo que a presunção de legitimidade inerente ao ato administrativo deveria prevalecer pelo menos no âmbito da própria Administração. Esse excesso de cautela, pode se passar apenas

12. Os atos administrativos quanto aos seus destinatários são divididos em: a) Gerais, que são os editados sem um destinatário específico, como por exemplo, um edital de concurso. b) Individuais, que são os editados com um destinatário certo. Exemplo: permissão de uso, nomeação de um funcionário ou sua exoneração. Celso Antônio Bandeira de Mello subdivide o ato individual em singular ou plúrimo. No primeiro caso o destinatário é um único sujeito devidamente especificado, como na nomeação para um cargo específico. Seria plúrimo por sua vez, quando os destinatários são diversos sujeitos especificados, como na nomeação, em uma única lista, de diversos funcionários que deverão tomar posse em um determinado dia (MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed São Paulo: Malheiros, 2004, p. 388).

por zelo, alguns ainda poderão dizer que decorre do princípio da precaução, ou ainda, da supremacia do interesse público sobre o privado.

4.2 Anulação dos Atos Administrativos

É pacífica na doutrina e jurisprudência a possibilidade de anulação dos atos administrativos pela própria Administração Pública e pelo Poder Judiciário. As Súmulas nº 346 e nº 473 do Supremo Tribunal Federal acolhem essa perspectiva:

Súmula nº 346: A Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos.

Súmula nº 473: A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Torna-se válido anotar que há o uso indiscriminado pelo Supremo Tribunal Federal dos termos anulação e nulidade, sem esmero algum, leva-nos a crer que para a Corte Constitucional, o que interessa é que a Administração Pública quando esteja diante de um ato administrativo viciado, que ela mesma assuma a responsabilidade de promover a extração do mesmo do mundo jurídico, diminuindo de imediato os impactos que estes atos poderão causar caso a sua continuidade seja persistente, e respeitando é claro o princípio da legalidade.

Na Administração Pública Federal a orientação já se encontra no direito positivo, onde nos termos do art. 53, da Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9784/1999), “a Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.”

Com efeito, no Brasil, a Lei de Ação Popular (Lei nº 4.717/65), em seu art. 2º, traz uma presunção *iuris et de iure*¹³ de nulidade do ato administrativo para alguns casos, ao estabelecer que “são nulos os atos lesivos ao patrimônio” dos legitimados passivos da Ação Popular¹⁴, pelos seguintes vícios: “a) incompetência; b) vício de forma; c) ilegalidade do objeto; d) inexistência dos motivos; e) desvio de finalidade”. São essas, na expressão utilizada por José Afonso da Silva, os “vícios dos atos jurídicos de direito público em geral”¹⁵.

A afirmação de que se trata de uma presunção de nulidade *iuris et de iure*, vem respaldada também no fato de que a própria norma, no seu parágrafo único, para não suscitar dúvidas, e diminuir o afã da doutrina de conceituar cada uma dessas formas de nulidades, fixa os seus conceitos:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;
- c) a ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;

13. A presunção *iuris et de iure* ou também chamada presunção de direito, é aquela que se estabelece por lei e que não admite prova em contrário, é uma presunção absoluta, ou seja, não se admite provar que o fato ou situação que se presume é falso. Diferentemente da presunção *iuris tantum* que permite a sua contestação e instrução probatória para afirmar o equívoco.

14. São eles: União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista, de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

15. SILVA, José Afonso da. *Ação Popular Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros. 2007, p. 136.

e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Certo é para o direito positivo, conforme estabelece o art. 2º da Lei de Ação Popular (Lei n. 4717/1965), que para o ato administrativo ser declarado nulo, anulado ou inválido, haverá uma interdependência em relação à demonstração de vícios inerentes à competência, forma, objeto, motivo, finalidade.

Competência é o dever ou poder outorgado aos agentes públicos para que exerçam atividades de execução da lei, na busca da satisfação dos interesses públicos. É uma reunião de autorização para o exercício de uma atividade. Michel Stassinopoulos afirma que a “determinação da competência de cada órgão é obra do legislador. A regra de competência é uma regra de direito, pois o seu efeito jurídico consiste em estabelecer limites às vontades”¹⁶.

Logo, a prática de atos administrativos por sujeito incompetente é inválida. Neste ponto, há três perspectivas (requisitos) para que seja válido o ato:

I – A pessoa jurídica que o pratica deve ser competente. Exemplo: desapropriação para reforma agrária só pode ser feita pela União (184, da CF); se o Município a promove, o ato administrativo é inválido.

II – Se há repartição interna dentro da Administração (desconcentração), o Órgão tem que ser competente para o ato administrativo.

III – O servidor, ou agente, como pessoa física tem que ser competente para o ato administrativo.

Portanto, somando-se pessoa jurídica competente, mais repartição interna competente (órgão), mais agente público competente, o resultado é igual a ato administrativo válido em sua competência.

Objeto ou Conteúdo é o que o ato afirma e/ou declara. Como o ato administrativo é uma declaração de vontade, estar-se-á nesse momento declarando a volição do Poder Público, desta forma, o conteúdo é necessário para existência do ato, não importando neste momento se o ato é válido ou não; ele simplesmente nasceu para o mundo fático e jurídico, adotando-se uma das roupagens previstas para o ato administrativo.

Forma é a roupagem prevista para o ato administrativo; é a maneira pela qual um ato se revela para o mundo jurídico. Os atos administrativos em regra são praticados na forma escrita, em casos de urgência ou transitoriedade, permite-se que sejam praticados por meio de comandos ou sinais. A título de exemplo, a Administração, por intermédio de seu dever de prestar serviço de segurança pública, pode requisitar de imediato um carro de um particular para perseguir um latrocida, após o cometimento do delito. Essa permissão está devidamente prevista no art. 5º, inciso XXV, da Constituição Federal: “no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano”, esse seria uma forma de ato administrativo praticado por meio de um comando. Através de sinais, poderíamos aqui citar o sinal de pare ou siga emitido pelo guarda de trânsito.

Parte da doutrina ainda se refere à formalidade, que é a maneira específica pela qual, de acordo com a lei, um ato deve ser praticado para que seja válido. Quando, por exemplo, a lei exige a motivação por escrito para a prática do ato, e o administrador ao praticar não declina os motivos determinantes, pode-se afirmar que neste ato há vício de forma. Entendemos, portanto, que a formalidade se encontra dentro da forma atribuída para prática do ato, não há distinção.

Motivo ou motivo de fato é o pressuposto do ato administrativo é o fato que determina o ato, devendo ser plenamente justificado por meio da motivação. Portanto, ele é o acontecimento da realidade que autoriza ou determina a prática do ato administrativo; é a situação fática que faz com que o ato administrativo seja praticado. Por exemplo, se um motorista passa no semáforo vermelho e é multado, o motivo

16. STASSINOPOULOS, Michel. *Traité des actes administratifs*, Vol. I. Atenas-Paris: Librairie de Droit et Jurisprudence. 1973, p. 99.

da multa é o fato de ele ter passado no sinal vermelho. O mesmo ocorre quando um conselho de patrimônio histórico com capacidade deliberativa resolve tombiar uma casa, por entendê-la de extrema importância cultural para a cidade, nesse caso, o motivo do tombamento é o valor histórico.

Saber que motivo ensejou a prática do ato administrativo é relevante principalmente pela adoção da teoria dos motivos determinantes no Direito Administrativo brasileiro. Esta, afirma que os motivos alegados para a prática de um ato ficam a eles vinculados, de tal modo que a demonstração de que os motivos alegados são falsos ou inexistentes, qualifica a invalidade própria do ato. O motivo é fato que determinou o ato, ou seja, o motivo fica vinculado ao ato. Isso surge mais visivelmente, quando se prova que não foi aquele motivo que determinou o ato. No caso do exemplo do tombamento acima, se prova que o imóvel não tinha valor histórico nenhum, o tombamento cai por terra.

Mesmo que outro fato ocorra, se o motivo apontado é diferente do que aconteceu, é nulo o ato. Como, por exemplo, se a Prefeitura interdita um hospital privado, motivada no fato de que ele oferece risco à saúde por não recolher o lixo hospitalar adequadamente, e os proprietários conseguem comprovar que sempre o recolheram e o deu destinação adequada, esse hospital deve ter seu alvará de funcionamento restabelecido. Mesmo que se alegue que a interdição se deve ao fato do hospital não ter quitado o IPTU nos últimos dez anos, como o motivo determinante para realizar a interdição não foi este, ele deve continuar funcionando até que a Administração Municipal emita um ato de fechamento baseado nos fatos reais que o motivem.

Há diferença entre motivo e motivação. O motivo é o fato, o acontecimento que propiciou o ato; já a motivação é a justificativa escrita em que se apresentam as razões de fato e de Direito que propiciaram a prática do ato. A motivação é obrigatória sempre, pois é princípio constitucional implícito na própria Constituição, decorrente da legalidade – pois o administrador deve dizer que lei está cumprindo para prática do ato; decorre também do controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, uma vez que para esse realizar um controle eficaz, deve ter acesso à motivação apontada para o ato que fora praticado, e como estamos em um Estado de Direito, e a Administração Pública não pode transgredir suas regras, as autoridades têm que explicitar as normas que estão sendo cumpridas¹⁷.

Portanto, todo ato é e deve ter motivação. As exceções só aparecem em casos específicos, como, por exemplo, em duas hipóteses: 1ª – quando o ato não precisar ser praticado por escrito (Exemplo: o guarda apita, ele não tem que escrever por que apitou); 2ª – atos que por suas próprias características, pela sua simples prática, revelam indubitavelmente o motivo do ato. O motivo já foi desenhado com o ato (Exemplo: a porta da Prefeitura é fechada diariamente às 18 horas, porque é o horário determinado para o seu fechamento; neste caso, todo dia o porteiro fechará a porta. Para controlá-la, basta olhar no relógio. O administrador não tem que emitir uma ordem escrita todo dia para que ele feche a porta).

Observa-se, contudo, que a motivação não é um pressuposto do ato administrativo, porque embora seja obrigatória é uma formalidade do ato, e a forma já é um pressuposto do ato.

Estabelecer ainda a diferença entre motivo e móvel do ato administrativo é necessário. Móvel do agente quando ele pratica um ato administrativo, segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, “é representação subjetiva, psicológica, interna do agente e corresponde àquilo que suscita a vontade do agente (intenção)”¹⁸; portanto, é o que o agente pensa, o que se passa em sua cabeça, quando pratica o ato. Fragmentando uma situação fática: por exemplo, um indivíduo passa com seu automóvel no semáforo vermelho e o guarda o multa por não gostar dele. Tem-se a seguinte situação: o motivo do ato

17. Nesse sentido, José Eduardo Martins Cardozo propugna: “Diante disso, não parece difícil perceber-se que a motivação deve ser vista como um dever implicitamente decorrente de diferentes princípios constitucionais. Decorre do princípio da legalidade, na medida em que, tendo o administrador público o dever de atuar em plena conformidade com a lei, possui o ônus de demonstrar formalmente essa correção por meio da justificativa escrita de seus atos.” (CARDOZO, José Eduardo Martins. Princípios Constitucionais da Administração Pública. In: MORAES, Alexandre de (coord.) *Os 10 anos da Constituição Federal*. São Paulo: Atlas, 1998).

18. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros. 2004, p. 365.

administrativo: passou no sinal vermelho; o móvel: o guarda não gosta dele. Todavia, como o motivo é legítimo, o ato administrativo não está viciado.

Destarte, mesmo que o agente pratique o ato com um móvel hediondo, reprovável, o ato será válido, desde que o motivo apontado para a sua prática seja válido. Do que se conclui que o móvel isoladamente considerado não interfere em nada na realidade do ato. O que às vezes acontece é que o agente tem um móvel ilícito e, por isso, pratica o ato. Exemplo: naquela mesma situação, o indivíduo passa no sinal verde e o guarda o multa porque não gosta dele.

Outra diferença que podemos apontar é entre motivo e motivo legal do ato. O motivo legal do ato é o fato que abstratamente está descrito na norma, e que, ao se verificar, na realidade autoriza ou determina a prática do ato administrativo. A norma jurídica descreve (motivo legal) o fato em que deve o agente enquadrar-se. Exemplo: funcionário que faltar mais de 30 dias, sem justificativa, será demitido. Maria falta 33 dias ao trabalho, sem justificar-se (enquadrou-se); logo será demitida.

A dúvida que pode surgir está relacionada à exigência de que todo ato administrativo tenha motivo legal para existir. Seria impossível admitir essa possibilidade, pois existem atos administrativos sem a descrição normativa do mesmo, pelo fato da ordem jurídica ter dado liberdade discricionária para escolher o motivo legal do ato. Exemplo: uma Lei Orgânica Municipal atribui competência ao prefeito para demitir e não estabelece o motivo legal. O que o prefeito tem que ter é um limite. Neste caso, os limites para quando a lei não estabelece o motivo legal para a prática de um ato administrativo são dados pela obrigatória correlação lógica que deve existir entre o motivo e a finalidade do ato. Tem que haver uma adequação lógica entre eles, resultante de uma análise sob a égide da razoabilidade. Com efeito, essa demissão seria sustentada no princípio da eficiência, podendo ser utilizados, analogicamente como critérios, os motivos que ensejam justa causa nas demissões quando há relação laboral celetista.

Portanto, são aspectos para o motivo se concretizar: a observância da teoria dos motivos determinantes e o fato escolhido ter adequação lógica entre o motivo e o ato administrativo. A ausência de um deles torna o ato administrativo viciado e passível de anulação. E é por isso que se torna tão importante a motivação, porque para o controle do ato administrativo, ela é necessária. A validade do ato administrativo ficará vinculada à motivação.

Finalidade é o último pressuposto, e representa a razão jurídica pela qual um ato foi criado abstratamente pela ordem jurídica normativa. A lei provê um ato para que um fim seja alcançado, e esse fim é a satisfação do interesse público. Significa dizer que o administrador público tem que praticar o ato de acordo com a finalidade para a qual ele foi criado, do contrário o ato estará viciado.

Com isso, temos várias espécies de atos administrativos, que foram criadas para a finalidade específica de cada ato. Exemplos: demissão – finalidade: demitir funcionários públicos incapacitados para continuar na Administração; remoção – finalidade: serve para permitir a alocação dos recursos humanos na máquina administrativa do Estado.

A finalidade é importante para dar validade ao ato administrativo. Cabe ao administrador praticar o ato com aquela finalidade para qual o ato administrativo foi criado; se isso não ocorrer, há um vício. Aqui é que surge o desvio de finalidade, que merece uma maior atenção.

Desvio de poder ou desvio de finalidade é o vício que atinge o ato administrativo sempre que, concretamente, este é praticado desconsiderando a finalidade, estabelecida em lei, para qual o ato foi criado. A título ilustrativo, se um prefeito encaminha à Câmara Municipal um projeto para aumentar o IPTU das regiões comerciais, e a associação comercial, ao tomar conhecimento desse fato e questionar esse projeto, vê logo em seguida uma declaração de desapropriação do imóvel onde ela funciona, mesmo que se justifique, por exemplo, que é para estabelecer uma creche, é evidente que há desvio de finalidade, pois aqui a vingança foi o motivo do ato e não a satisfação do interesse público.

Pode haver desvio de finalidade com móvel lícito e ter um móvel ilícito, sem desvio de poder, uma vez que se atingiu a sua finalidade. Entretanto, é indiscutível que na maior parte dos casos há

móvel ilícito no desvio de poder. Disto se conclui que nos atos administrativos discricionários, o móvel ilícito gera uma presunção de desvio de poder, pois, como o administrador tem várias alternativas para praticar o ato administrativo, presume-se que o caminho seguido só o foi pelo móvel ilícito.

Portanto, para provar o desvio de finalidade, apesar da dificuldade, deve-se procurar captar o móvel do ato administrativo, pois, ao captá-lo, fica mais fácil demonstrar o desvio de finalidade, e, desta forma, se aduz que ele só se prova por um conjunto de situações indiciárias que se somam para se chegar a um resultado, daí a dificuldade de detectar a sua existência.

Partindo do pressuposto que o desvio de poder se comprova por meio de indícios, José Cretella Júnior, estabelece alguns sintomas (indícios) para se identificar a existência de desvio de poder:

- a) a motivação insuficiente;
- b) a motivação contraditória;
- c) a irracionalidade do procedimento, acompanhada da edição do ato;
- d) a contradição do ato com as resultantes dos atos;
- e) a camuflagem dos fatos;
- f) a inadequação entre os motivos e os efeitos;
- g) o excesso de motivação.¹⁹

Dispostos esses conceitos, impõe-se de imediato procurar extrair um pressuposto fundamental para estabelecer qual o nível de abrangência do termo “anular” previsto como consentâneo da Ação Popular.

5 Abrangência do termo “anular” previsto no art. 5º, LXXIII, da Constituição Federal

O art. 5º, inciso LXXIII, que representa uma norma constitucional de eficácia plena, estabelece que: “qualquer cidadão é parte legítima para propor Ação Popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

Essa norma de eficácia plena, entretanto, já era regulamentada pela Lei de Ação Popular (Lei nº 4.717/1965), isso fez com que essa norma fosse recepcionada pela nossa Constituição vigente, realizando uma interpretação conformadora quando necessário, principalmente em relação ao fato de que a Constituição de 1988 agregou o combate aos atos lesivos decorrentes de ofensa à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

Necessário se faz num primeiro momento, alertar como já o fez Geraldo Ataliba, que ao fazer considerações constitucionais em relação a esse tema, interpreta a palavra anular contida na nossa Lei Fundamental:

O significado da expressão *anular*, no Texto Constitucional (com tantas outras dicções constitucionais) não soa tecnicamente. Não há de ser, essa interpretação, feita à luz de tecnicismos peculiares de cada seara do Direito, mas sim coma visão, aquela grandeza própria, específica do documento político, que é a Constituição, redigida pelo povo, por seus representantes e dirigida ao povo. Não poderíamos comprometer, envolver, enlear a nossa preocupação, inspirando-nos de baixo para cima. A Constituição é a inspiradora e o legislador há de agir na sua conformidade. [...] Para mim, o significado dessa palavra anular, na Constituição – como chave da Ação Popular, que por sua vez, é um instrumento magno de fiscalização do povo sobre o governo – só pode ter o significado mais amplo, mais lato, mais abrangente possível. Jamais terá a conotação de um texto técnico. Para mim, é revogar, fazer desaparecer, retirar a

19. CRETELLA JÚNIOR, José. *Do ato administrativo*. São Paulo: Bushatsky. 1977, p. 209-210.

eficácia, tirar os efeitos, destruir, negar aquele ato errado praticado, aquele abuso cometido, aquela ilegalidade e inconstitucionalidade que se traduziram no ato da autoridade pública. Portanto, significado mais amplo, o mais abrangente, porque o que a Constituição quer é justamente que – por provocação do cidadão, dono da coisa pública, agindo em nome de toda a comunidade – aquele ato desapareça, na medida do possível e da maneira mais perfeita, cabal e irredutível.²⁰

José Wilson Ferreira Sobrinho, antes da Constituição ser aprovada, ainda na Constituinte, já criticava o termo “anular”, alegando que a sua inadequação consistiria primeiramente de:

a um, porque o conceito de anulação, como entendido hoje, tem por matriz conceptual o Código Civil brasileiro; a dois, porque essa posição civilista, relativamente à anulação, enseja condenável possibilidade de a Constituição ser interpretada a partir de normas infraconstitucionais, o que efetivamente hoje ocorre em sede pretoriana.²¹

Em seguida o autor alertava que deveria se escoimar a redação desse artigo, para que “não se permita palavras desse matiz”.²² Considerou que a proposta de Fábio Konder Comparato era a melhor que se adequava aos objetivos que se propunham. Comparato propôs a substituição do termo “anulação” por “desconstituição”.²³

Odete Medauar equivocadamente sustenta a inadequação especificamente do art. 3º da Lei de Ação Popular à Constituição de 1988. Segundo a autora:

A possibilidade de se cogitar de atos anuláveis no âmbito administrativo encontrava embasamento no art. 3º da Lei 4.717/65 – Lei de Ação Popular, que taxava de atos anuláveis os lesivos ao patrimônio de pessoas de direito público ou privado ou das entidades mencionadas no art. 1º, cujos vícios não se compreendam nas especificações do art. 2º. Tal possibilidade hoje não mais subsiste, pois a Constituição de 1988, ao prever a Ação Popular, no inc. LXXIII do art. 5º, utiliza o vocábulo “anular”, nos seguintes termos: *qualquer cidadão é parte legítima para propor Ação Popular que vise a **anular** ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural [...]*.²⁴

A *mens legis* do art. 3º foi ampliar a aplicação da Ação Popular, tendo como meta sempre a proteção efetiva do Patrimônio Público, e não ficar se discutindo prolixamente se é nulo ou anulável o ato lesivo ao patrimônio, o que importa é que se realmente houver lesividade, que se tenha a penalização correspondente. A anulação neste caso não será um fim em si mesma, mas sim um meio para se atingir o objetivo maior, que é imputar sanção civil, penal e administrativa ao sujeito que recai em desvios de conduta.

Já se considerou que o art. 2º, da retrocitada lei, traz uma presunção absoluta de nulidade do ato administrativo ao estabelecer que “são nulos os atos lesivos ao patrimônio” dos legitimados passivos da Ação Popular, quando houver vícios relativos à competência, forma, legalidade do objeto, motivos e finalidade.

Não obstante, outro fato que reforça a afirmação de que nestes casos incidem presunção absoluta, é que o art. 3º disciplina que quando não repousar em nenhuma das cinco formas de nulidade previstas no art. 2º, os atos poderão ser no máximo anulados se necessário. Desta forma, admite a nulidade nesses casos, mas admite também que podem surgir outros casos onde apesar de não poder ser enquadrado nessas hipóteses, poderia a doutrina sustentar a anulação dos atos por outra forma diversa. Essa é a melhor interpretação!

20. ATALIBA, Geraldo. Ação Popular na Constituição Brasileira. In: *Revista de Direito Público*, nº 76, out./dez. de 1985. São Paulo: RT, p. 113-114.

21. FERREIRA SOBRINHO, José Wilson. Ação Popular na Constituinte. In: *Revista de Direito Público*, nº 86, abr./jun. de 1988. São Paulo: RT, p. 127.

22. FERREIRA SOBRINHO, José Wilson. Ação Popular na Constituinte. In: *Revista de Direito Público*, nº 86, abr./jun. de 1988. São Paulo: RT, p. 127.

23. FERREIRA SOBRINHO, José Wilson. Ação Popular na Constituinte. In: *Revista de Direito Público*, nº 86, abr./jun. de 1988. São Paulo: RT, p. 127.

24. MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 13. ed. São Paulo: RT. 2009, p. 158.

Segundo José Afonso da Silva, a razão de ser deste dispositivo – art. 3º – , é que o mesmo objetivou apanhar as invalidades reguladas no direito privado, que não se subordinam às regras contidas no art. 2º. Traz, à incidência, os princípios de anulabilidade e de nulidade dos atos jurídicos privados, previstos na legislação correspondente. Mas, também, visa a não deixar lacunas no assunto, atraindo, para o seu bojo, normas especiais, quer de direito público, quer de direito privado, reguladoras de defeitos e vícios de quaisquer atos lesivos ao patrimônio público.²⁵

J. M. Othon Sidou não concorda que o Código Civil não se aplique aos casos previstos no art. 3º, e que será válida a sua aplicação subsidiariamente para interpretação que conduza a eventual extração de ato administrativo que esteja contaminado, preservando assim a *mens legis*, que é a de “fulminar todos os atos daninhos ao patrimônio público”²⁶, nas palavras de Sidou.

O autor, ainda elabora a sua argumentação, afirmando num primeiro momento que o referido “art. 3º é consagrado aos atos anuláveis e tem sentido complementador, tomando como tais os não enquadrados nas especificações do art. 2º, desde que, concluídos com ofensa a prescrições legais, causem lesão ao patrimônio público.”²⁷

Posteriormente tece uma crítica a Lei de Ação Popular, dizendo que preocupada exclusivamente com a lesão patrimonial, não instituiu de forma clara o tratamento da invalidade do negócio jurídico, já nascendo ultrapassada em relação aos princípios inerentes ao direito moderno, tanto o Civil, quanto o Administrativo.²⁸

Aqui se acrescenta, que a comprovação de lesividade como pressuposto para impetração da Ação Popular, realmente afrontaria o princípio da Boa-Fé Objetiva, admitido como Direito Constitucional Fundamental²⁹, aplicando-se atualmente tanto ao Direito Administrativo, quanto ao Direito Civil. Reflexamente poderia se perceber também eventual mitigação do princípio da Confiança Legítima, caso se crie transtornos a aplicação da Boa-fé Objetiva. Nesse sentido, Niklas Luhmann, admite que a falta de administração do remédio – efetivação do princípio da Boa-Fé Objetiva – poderia sufragar na quebra da Confiança Legítima. Segundo o autor

somente as expectativas preocupadas com o comportamento que comprometem as próprias ações seriam capazes de gerar no outro a confiança. Nesse sentido é que a confiança se relaciona com a boa-fé objetiva, determinando a necessidade de agir segundo este princípio infere³⁰.

Realizando um contraponto para melhor elucidação da inteligência da norma, Othon Sidou invoca os preceitos básicos de Direito Romano, pois na sua linha de raciocínio, ele sempre entendera que o procedimento romano, possuía uma vocação publicística³¹, e diferentemente de diversos autores, arguia seus preceitos interpretativos como fomento aos deslindes exegéticos ancorados no direito público³², exarando suas percepções:

25. SILVA, José Afonso da. *Ação Popular Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros. 2007, p. 136.

26. SIDOU, J. M. Othon. *Habeas Corpus, Mandado de Segurança, Mandado de Injunção, Habeas Data, Ação Popular – As Garantias ativas dos Direitos Coletivos*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense. 1998, p. 354.

27. SIDOU, J. M. Othon. *Habeas Corpus, Mandado de Segurança, Mandado de Injunção, Habeas Data, Ação Popular – As Garantias ativas dos Direitos Coletivos*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense. 1998, p. 353.

28. SIDOU, J. M. Othon. *Habeas Corpus, Mandado de Segurança, Mandado de Injunção, Habeas Data, Ação Popular – As Garantias ativas dos Direitos Coletivos*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense. 1998, p. 353.

29. Nesse sentido, Gabriela Rios Machado e Gustavo Tavares Cavalcanti Liberato, concluem ser o princípio da boa-fé objetiva um direito fundamental implícito no nosso Texto Fundamental. Arrazoam eles: “Por isso, pode-se afirmar que, apesar da ausência de uma positivação constitucional do princípio da boa-fé objetiva, resta patente sua fundamentalidade material, justamente, pela conotação fundamental que ele carrega.” (MACHADO, Gabriela Rios; LIBERATO, Gustavo Tavares Cavalcanti. O Princípio da Boa-Fé Objetiva como um Direito Fundamental Implícito na Constituição Federal de 1988. Disponível em: <h>

30. LUHMANN, Niklas. *Confiança*. Trad. Amada Flores e Darío Rodríguez Mansilla. Barcelona: Anthropos, 1996, p. 41

31. Inclusive essa afirmação foi objeto de sua Tese de Doutorado: SIDOU, J. M. Othon. *A Vocação Publicística do Procedimento Romano* (Tese de Doutorado). Recife: UFPE, 1955.

32. “Um dos maiores juristas que a Itália produziu, Pietro Cogliolo, também admitia a interseção entre o direito público e privado. Na sua aceção, “o interesse público e privado são correlativos; mas ser uma lei pública ou privada não depende de ter em mira um interesse de preferência

quanto ao direito histórico, a divergência da lei brasileira se evidencia em que entre os romanos a falta de vigor do *negotiumnullum* se produzia por si mesma [...]; enquanto os negócios anuláveis dependiam da impugnação, à falta do que eram válidos. Noutras palavras: os negócios totalmente nulos não produziam efeitos para as partes nem para ninguém, enquanto os negócios anuláveis tinham existência, embora ameaçada de nulidade, só arguível pela parte no negócio. Não é esse evidentemente o critério dicotômico que a lei sobre Ação Popular imprime ao ato nulo e anulável.³³

Trazendo à luz a doutrina e o direito positivado civilista, Sidou relata haver uma contrastação entre o ato nulo e o ato anulável. O primeiro seria resultante de nulidade absoluta, podendo qualquer interessado arguir sua ilegitimidade, e não decorre saneamento ao seu vício. Já o ato anulável, na visão civilista, poderia ser ratificado pelas partes, e só as partes poderiam alegá-lo.³⁴ Entretanto, adverte o autor que é inviável a sua aplicação no campo do direito público, mormente em relação à própria Ação Popular: “Também não é esse o critério observado na Ação Popular, porque não emendável o ato, mas sempre invalidado (Lei nº 4.717, art. 10), além do que independe de interessado por ser a ação conferida a *quisquis populo*.”³⁵ A conclusão do autor, como não poderia deixar de ser, é de que a gradação das invalidades na Ação Popular é inviável, e aqui se pode sustentar, até para que se preserve o princípio da indisponibilidade do interesse público aplicado neste caso na preservação do próprio patrimônio público. Othon Sidou³⁶ conclui:

Finalmente, a Ação Popular em estudo não se subordina à gradação – invalidade absoluta, invalidade relativa e irregularidade dos atos – observada no direito administrativo, porque só conhece atos nulos e anuláveis de invalidade absoluta.

Esta singularidade, aliás aplausível, evidencia o intuito do legislador em fulminar todos os atos daninhos ao patrimônio público, seja por uma das formas subjetivas contidas no art. 2º, seja por uma das modalidades objetivamente delineadas no art. 4º; seja, em razão de desdobramento, por qualquer dos vícios retratados no art. 147 do Código Civil³⁷: erro, dolo, coação, simulação ou fraude, sempre que por via do erro, do dolo, da coação, da simulação ou da fraude, o ato tiver efeito lesivo ao patrimônio público, que é ao que mira o art. 3º.

Themístocles Brandão Cavalcanti afirma o conceito genérico de anulação embutido no comando constitucional (art. 5º, LXXIII): “quando se diz anulado, entende-se revogado pela própria Administração, porque o ato não tem condições de validade.”³⁸

ao outro, porque toda norma tem em mira ambos eles. Toda lei útil ao Estado é, por consequência, útil às pessoas; toda lei útil às pessoas é, por consequência útil ao Estado. Faz *jzpublicium* a lei, se teve por fim direto a utilidade pública, e faz *jus privatum* se teve por fim direto a utilidade privada e por consequência a pública. É por isso que se deve atender à *mens legis* e não à matéria disciplinada; e é por isso que em toda a instituição de direito civil as bases fundamentais são de direito público.” (COGLIOLO, Pietro. *Filosofia do Direito Privado*. Salvador: Ed. Typ/Bahia. 1898, p. 34.).

33. SIDOU, J. M. Othon. *Habeas Corpus, Mandado de Segurança, Mandado de Injunção, Habeas Data, Ação Popular – As Garantias ativas dos Direitos Coletivos*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense. 1998, p. 354.

34. SIDOU, J. M. Othon. *Habeas Corpus, Mandado de Segurança, Mandado de Injunção, Habeas Data, Ação Popular – As Garantias ativas dos Direitos Coletivos*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense. 1998, p. 354.

35. SIDOU, J. M. Othon. *Habeas Corpus, Mandado de Segurança, Mandado de Injunção, Habeas Data, Ação Popular – As Garantias ativas dos Direitos Coletivos*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense. 1998, p. 354.

36. SIDOU, J. M. Othon. *Habeas Corpus, Mandado de Segurança, Mandado de Injunção, Habeas Data, Ação Popular – As Garantias ativas dos Direitos Coletivos*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense. 1998, p. 354.

37. O Código Civil de 1916 possuía essa leitura: Art. 147. É anulável o ato jurídico: I – por incapacidade do agente; II – por vício resultante de erro, dolo, coação, simulação ou fraude. A norma foi reproduzida na sua essência no Código Civil de 2002, sendo excluída a simulação como ato ou negócio jurídico anulável, mas de outro lado, foram inseridas a lesão e o estado de perigo como causas de anulação. Entretanto, a exclusão da simulação foi ineficaz, pois ela na prática pode ser abarcada pelo conceito abrangente de lesão ou fraude contra credores, a depender do caso. A norma ainda expressa, que a enumeração é exemplificativa, pois a lei poderá incluir outros casos – “além dos casos expressamente declarados na lei”. Veja a norma vigente: Art. 171. Além dos casos expressamente declarados na lei, é anulável o negócio jurídico: I – por incapacidade relativa do agente; II – por vício resultante de erro, dolo, coação, estado de perigo, lesão ou fraude contra credores.

38. CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Teoria dos Atos Administrativos*. São Paulo: RT. 1973, p. 174.

O art. 4º da Lei de Ação Popular exemplifica algumas hipóteses onde inexoravelmente configuraria a nulidade quando praticadas:

I – A admissão ao serviço público remunerado, com desobediência, quanto às condições de habilitação, das normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais. II – A operação bancária ou de crédito real, quando: a) for realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, estatutárias, regimentais ou internas; b) o valor real do bem dado em hipoteca ou penhor for inferior ao constante de escritura, contrato ou avaliação. III – A empreitada, a tarefa e a concessão do serviço público, quando: a) o respectivo contrato houver sido celebrado sem prévia concorrência pública ou administrativa, sem que essa condição seja estabelecida em lei, regulamento ou norma geral; b) no edital de concorrência forem incluídas cláusulas ou condições, que comprometam o seu caráter competitivo; c) a concorrência administrativa for processada em condições que impliquem na limitação das possibilidades normais de competição. IV – As modificações ou vantagens, inclusive prorrogações que forem admitidas, em favor do adjudicatário, durante a execução dos contratos de empreitada, tarefa e concessão de serviço público, sem que estejam previstas em lei ou nos respectivos instrumentos. V – A compra e venda de bens móveis ou imóveis, nos casos em que não cabível concorrência pública ou administrativa, quando: a) for realizada com desobediência a normas legais, regulamentares, ou constantes de instruções gerais; b) o preço de compra dos bens for superior ao corrente no mercado, na época da operação; c) o preço de venda dos bens for inferior ao corrente no mercado, na época da operação. VI – A concessão de licença de exportação ou importação, qualquer que seja a sua modalidade, quando: a) houver sido praticada com violação das normas legais e regulamentares ou de instruções e ordens de serviço; b) resultar em exceção ou privilégio, em favor de exportador ou importador. VII – A operação de redesconto quando sob qualquer aspecto, inclusive o limite de valor, desobedecer a normas legais, regulamentares ou constantes de instruções gerais. VIII – O empréstimo concedido pelo Banco Central da República, quando: a) concedido com desobediência de quaisquer normas legais, regulamentares, regimentais ou constantes de instruções gerais; b) o valor dos bens dados em garantia, na época da operação, for inferior ao da avaliação. IX – A emissão, quando efetuada sem observância das normas constitucionais, legais e regulamentadoras que regem a espécie.

A doutrina francesa, também exemplifica, arrolando como juridicamente inexistentes atos:

- a) emanados de órgãos sem existência legal;
- b) manifestamente insuscetíveis de serem referidos a um poder detido pela Administração;
- c) cujo autor não tem poder de decisão;
- d) que impliquem invasão na competência judiciária;
- e) de *nomminationpourordre*, ou seja, atos de nomeação que se destinam, na verdade, não a prover determinado cargo público mas a permitir que o interessado obtenha benefícios pessoais com tal nomeação, por lhe ensejar acesso a outra posição ou a outras vantagens;
- f) que ignoram o limite de idade para a permanência no serviço público e mantém o funcionário no cargo (aposentação compulsória).³⁹

Necessário se faz empenhar, entretanto, que na França, sobre-existe uma distinção entre atos inexistente e atos inválidos. A questão é meramente pragmática, pois, os atos inexistentes, podem ter declarados a sua inexistência a qualquer momento. Todavia, os atos inválidos, por decisão do Conselho de Estado, no caso DameCachet⁴⁰, de 1922, só podem ser desconstituídos pela própria Administração no

39. CHAPUS, René. Droit Administratif Général – Vol. 1. 15. ed. Paris: Motchrestien. 2001, p. 1015.

40. CONSEIL D'ETAT 3 novembre 1922 – DameCachet – Rec. Lebon p. 790 – Statuantacontentieux N° 74010 [...] Vu la requête présentée par la dame Cachet, demeurant à Lyon 3 rue du Jardin des Plantes, la dite requête enregistrée au Secrétariat du Contentieux du Conseil d'Etat le 2 juillet 1921 et tendant à ce qu'il plaise au Conseil an nul er une décision, en date du 25 mai 1921, par laquelle le ministre des finances a rejetés on recours contre une décision du directeur de l'enregistrement du département du Rhône qui lui avait accordé une indemnité de 121 fr. 50 pour pertes de loyers, et lui a prescrit de reverser la dite somme; Vu la loi du 9 mars 1918; Considérant que, le directeur de l'enregistrement du Rhône ayant accordé à la dame Cachet une indemnité pour pertes de loyers de 121 fr. 50, celle-ci, regardant cette indemnité comme in suffisante, s'esta dressée au ministre des finances à l'effet d'obtenir une somme plus élevée ; que sur cette réclamation, le ministre, estimant que la propriété de la dame Cachet avait le caractère d'un bien rural, et ne saurait, dès lors, donner lieu aux indemnités prévues par la loi du 9 mars 1918, a cru pouvoir

prazo decadencial de 60 dias, e uma vez expirado o prazo, o ato inválido não permite mais desconstituição ou revogação⁴¹.

Segundo pode se extrair desta decisão paradigmática para o direito público francês, a Sra. Cachet foi atingida por um ato legislativo decorrente dos problemas econômicos ocasionados pela 1ª Grande Guerra, ela alugou a um jardineiro uma casa que possuía em Lyon, entretanto, o mesmo invocou uma isenção de aluguel com base numa Lei de 1918, que dava esse benefício aos menos favorecidos economicamente e o Estado é que deveria arcar com as despesas. A locatária então aceitou as disposições dessa Lei, e reclamou uma indenização ao Diretor de Registros pelas perdas de rendimentos que sofrera, o qual concedeu uma pensão a título de aluguel. Não obstante, considerando insuficiente a indenização recebida, a Sra. Cachet remeteu a situação ao Ministério da Fazenda para obter uma indenização maior.

Longe de satisfazer a pretensão da Sra. Cachet, o Ministro pronunciou a anulação da decisão que tinha concedido à indenização e lhe ordenou ainda, que devolvesse ao Tesouro a soma que já havia recebido. Alegara o Ministro que o local onde estava predisposta a casa se tratava de área rural, logo, o arrendamento seria rural e não se enquadraria no conceito de locação urbana, que era o que a Lei de 1918 disciplinava e ordenava a indenização do Estado, isso a faria, portanto, inaplicável a este caso.

A Sra. Cachet levou a questão ao Conselho de Estado, o qual, em sentença exarada no dia 3 de novembro de 1922, anulou a decisão do Ministro. Ao fazê-la, estabeleceu o princípio segundo o qual uma decisão administrativa irregula a pretexto de criar direitos, não poderia ser removida após o prazo decadencial, que era fixado em 60 dias (já expirados), não sendo possível, portanto, a pronúncia da anulação.

Assim, graças a Sra. Cachet e sua negativa de submeter-se à vontade ministerial, foi definido um elemento fundamental do regime jurídico das decisões administrativas, partindo a partir desta data, a estabelecer-se uma distinção entre atos inexistentes e atos inválidos.

Importante perpassar pelo caso “DameCachet”, uma vez que o próprio Supremo Tribunal Federal já proferiu julgamento, onde avocou seus requisitos para fixar a solução adequada. Em trecho do seu voto, o Ministro Gilmar Mendes argumenta no sentido de atribuir o princípio da confiança legítima no Direito Brasileiro, citando expressamente o referido caso “DameCachet” como subsídio. Deixou subentendido, ainda, que o prazo decadencial para que a Administração possa rever o ato, seria de 5 anos

par ce motif, non seulement rejeter la demande d'augmentation d'indemnité dont il était saisi, mais encore supprimer d'office l'indemnité de 121 fr. 50 allouée par le directeur; En ce qui concerne la suppression par le ministre des finances de l'indemnité de 121 fr. 50 accordée par le directeur de l'enregistrement: Considérant que, d'une manière générale, s'il appartient aux ministres, lorsqu'une décision administrative ayant créé des droits est entachée d'une illégalité de nature à entraîner l'annulation par voie contentieuse, de prononcer eux-mêmes d'office cette annulation, ils ne peuvent le faire que tant que les délais du recours contentieux ne sont pas expirés; que, dans le cas où un recours contentieux a été formé, le ministre peut encore, même après l'expiration de ces délais et tant que le Conseil d'Etat n'a pas statué, annuler lui-même l'acte attaqué dans la mesure où il a fait l'objet dudit recours, et en vue d'y donner satisfaction, mais qu'il ne saurait le faire que dans les limites où l'annulation a été demandée par le requérant et sans pouvoir porter atteinte aux droits définitivement acquis par la partie de la décision qui n'a dans les délais été ni attaquée ni rapportée; Considérant qu'il y a lieu de faire application de ces principes généraux à la procédure toute spéciale instituée par la loi du 9 mars 1918; Considérant qu'en vertu de l'article 30, paragraphe 4 de la loi du 9 mars 1918, les demandes en indemnités formées par les propriétaires désignés à cet article doivent être adressées dans chaque département au directeur de l'enregistrement, et qu'aux termes du paragraphe 8 dudit article le fonctionnaire fixe le montant de l'indemnité "par délégation du ministre"; que dans la quinzaine de la notification de cette décision au propriétaire intéressé, celui-ci pourra adresser un recours au ministre qui statuera dans le mois, sauf recours au Conseil d'Etat; Considérant que la décision du directeur de l'enregistrement ayant un caractère de décision exécutoire et ayant créé des droits ne pouvait être, par application des principes généraux rappelés ci-dessus, modifiée d'office par le ministre que pour un motif de droit et seulement dans le délai de quinze jours susmentionné; Considérant qu'il résulte de l'instruction que la décision du directeur de l'enregistrement du 30 novembre 1920, accordant à la dame Cachet une indemnité de 121 fr. 50, avait été notifiée à cette propriétaire depuis plus de quinze jours lors qu'est intervenue, à la date du 25 mai 1921, la décision du ministre des finances; que, par suite, la dame Cachet avait un droit définitivement acquis au bénéfice de l'indemnité de 121 fr. 50 à elle allouée par le directeur de l'enregistrement et que le ministre des finances n'a pu légalement lui prescrire d'en opérer le remboursement; Sur les conclusions de la dame Cachet tendant à l'obtention d'une indemnité plus élevée: Considérant qu'il résulte de l'instruction que la propriété de la dame Cachet constitue dans son ensemble un bien rural; que, par suite, la convention intervenue entre la dame Cachet et le sieur Bramas, son locataire, avait le caractère non d'un bail à loyer, mais d'un bail à ferme non visé par les dispositions de la loi du 9 mars 1918; qu'ainsi c'est avec raison que le ministre des finances a, par ce motif, refusé de faire droit aux conclusions de la demande dont il était saisi; DECIDE: Article 1: La décision du Ministre des finances en date du 25 mai 1921 est annulée en tant qu'elle a ordonné le reversement de la somme de 121 fr. 50. Article 2: Le surplus des conclusions de la requête de la dame Cachet est rejeté. Article 3: Expédition ... Finances. (Disponível em <http://www.conseil-etat.fr/fr/presentation-des-grands-arrets/3-novembre-1922-dame-cachet.html>) (Disponível também em: http://www.lexinter.net/JPTXT2/arret_dame_cachet.htm)

41. CHAPUS, René. *Droit Administratif Général* – Vol. 1. 15. ed. Paris: Motchrestien. 2001, p. 1155.

pela inteligência do art. 54, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, contados da data em que foram praticados os atos administrativos, para que a Administração possa anulá-los⁴².

42. Veja-se alguns trechos importantes da decisão, até a sua conclusão final: MS 22357 / DF – DISTRITO FEDERAL MANDADO DE SEGURANÇA, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Julgamento: 27/05/2004 Órgão Julgador: Tribunal Pleno Publicação: DJ 05-11-2004 – LEX STF n. 312, 2005, p. 135-148 – RTJ 192/620 EMENTA: *Mandado de Segurança. 2. Acórdão do Tribunal de Contas da União. Prestação de Contas da Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – INFRAERO. Emprego Público. Regularização de admissões. 3. Contratações realizadas em conformidade com a legislação vigente à época. Admissões realizadas por processo seletivo sem concurso público, validadas por decisão administrativa e acórdão anterior do TCU. 4. Transcurso de mais de dez anos desde a concessão da liminar no mandado de segurança. 5. Obrigatoriedade da observância do princípio da segurança jurídica enquanto subprincípio do Estado de Direito. Necessidade de estabilidade das situações criadas administrativamente. 6. Princípio da confiança como elemento do princípio da segurança jurídica. Presença de um componente de ética jurídica e sua aplicação nas relações jurídicas de direito público. 7. Concurso de circunstâncias específicas e excepcionais que revelam: a boa fé dos impetrantes; a realização de processo seletivo rigoroso; a observância do regulamento da Infraero, vigente à época da realização do processo seletivo; a existência de controvérsia, à época das contratações, quanto à exigência, nos termos do art. 37 da Constituição, de concurso público no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista. 8. Circunstâncias que, aliadas ao longo período de tempo transcorrido, afastam a alegada nulidade das contratações dos impetrantes. 9. Mandado de Segurança deferido Decisão: O Tribunal, por unanimidade, concedeu a segurança, nos termos do voto do Relator. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Carlos Velloso. Presidiu o julgamento o Senhor Ministro Nelson Jobim, Vice-Presidente no exercício da Presidência. Plenário, 27.05.2004. Voto: A propósito da controvérsia anota a Procuradoria-Geral da República: [...] 7. Por certo, a obrigatoriedade de realização de concurso público para provimento de cargos em empresas públicas e sociedades de economia mista, prevista nos incisos I e II, do art. 37, da Constituição Federal, não é mais objeto de controvérsias, tornando-se pacífico esse entendimento após decisão dessa Suprema Corte, proferida nos autos do Mandado de Segurança no 21.322, Ministro-Relator Paulo Brossard, publicado no Diário Oficial de 23.04.93. 8. Entretanto, antes do acórdão pioneiro do Supremo Tribunal Federal, a matéria inspirou intensa polêmica, em razão de aparente antinomia entre o disposto nos artigos 37, II e 173, § 1º, da Constituição Federal, reconhecida pelo próprio Tribunal de Contas da União, conforme extrai-se dos presentes autos. 9. Observa-se que, ao julgar regulares as contas da INFRAERO referentes ao exercício de 1990, com acórdão publicado em 03.12.92, o Tribunal de Contas da União convalidou a situação das admissões pretéritas, recomendando apenas que não fossem efetuadas admissões futuras sem a realização de concurso público. Esse acórdão foi proferido pelo TCU embora já existisse decisão administrativa desse mesmo órgão, datada de 06.06.90, decidindo pela obrigatoriedade da aplicação dos incisos I e II, do art. 37, da Constituição Federal, a empresas públicas e sociedades de economia mista, sendo facilmente constatado o caráter controverso da matéria. 10. Ademais, verifica-se que as contratações dos impetrantes, além de promovidas em razão da carência de pessoal qualificado, foram procedidas de rigoroso processo seletivo, em conformidade com o Regulamento da empresa, em atenção ao preceito à época inscrito no § 1º, do art. 173, da Carta Federal, não podendo, em face das circunstâncias, serem consideradas irregulares. 11. Faz-se oportuno ressaltar que, com o advento da Emenda Constitucional no 19/98, o mencionado art. 173, § 1º, da Carta Federal passou a vigorar com nova redação, não mais sujeitando as empresas públicas, as sociedades de economia mista e suas subsidiárias, unicamente, ao regime jurídico próprio das empresas privadas, mas determinando o estabelecimento, por lei, de um estatuto jurídico dispendo sobre vários aspectos a elas inerentes” (fls. 650/651). Está certo, portanto, que, embora o Tribunal de Contas houvesse, em 06.06.90, firmado o entendimento quanto à indispensabilidade de concurso público para a admissão de servidores nas empresas estatais, considerou aquela Corte que, no caso da INFRAERO, ficava a empresa obrigada a observar a orientação para as novas contratações. Essa orientação foi revista no julgamento das contas do exercício de 1991, assentando o Tribunal que a empresa deveria regularizar as 366 admissões, sob pena de nulidade (fls. 492). Ao julgar o Recurso de Revisão, o prazo de 30 dias para a adoção das providências referidas foi dilatado para 195 dias contados de 09.05.95, data da publicação no Diário Oficial. No entanto, tendo o meu antecessor, Néri da Silveira, deferido, em parte, aos 02.10.1995, a liminar (fls. 622), não se executou a decisão do TCU, objeto do presente mandado de segurança. Na hipótese, a matéria evoca, inevitavelmente, o princípio da segurança jurídica. [...] Embora do confronto entre os princípios da legalidade da Administração Pública e o da segurança jurídica resulte que, fora dos casos de dolo, culpa etc., o anulamento com eficácia ex tunc é sempre inaceitável e o com eficácia ex nunc é admitido quando predominante o interesse público no restabelecimento da ordem jurídica ferida, é absolutamente defeso o anulamento quando se trate de atos administrativos que concedam prestações em dinheiro, que se exauram de uma só vez ou que apresentem caráter duradouro, como os de índole social, subvenções, pensões ou proventos de aposentadoria.” Depois de incurSIONAR pelo direito alemão, refere-se o mestre gaúcho ao direito francês, rememorando o clássico “affaire Dame Cachet”: “Bem mais simples apresenta-se a solução dos conflitos entre os princípios da legalidade da Administração Pública e o da segurança jurídica no Direito francês. Desde o famoso affaire Dame Cachet, de 1923, fixou o Conselho de Estado o entendimento, logo reafirmado pelos affaires Vallois e Gros de Beler, ambos também de 1923 e pelo affaire Dame Inglis, de 1935, de que, de uma parte, a revogação dos atos administrativos não cabia quando existissem direitos subjetivos deles provenientes e, de outra, de que os atos maculados de nulidade só poderiam ter seu anulamento decretado pela Administração Pública no prazo de dois meses, que era o mesmo prazo concedido aos particulares para postular, em recurso contencioso de anulação, a invalidade dos atos administrativos. HAURIUO, comentando essas decisões, as aplaude entusiasmaticamente, indagando: ‘Mas será que o poder de desfazimento ou de anulação da Administração poderá exercer-se indefinidamente e em qualquer época? Será que jamais as situações criadas por decisões desse gênero não se tornarão estáveis? Quantos perigos para a segurança das relações sociais encerram essas possibilidades indefinidas de revogação e, de outra parte, que incoerência, numa construção jurídica que abre aos terceiros interessados, para os recursos contenciosos de anulação, um breve prazo de dois meses e que deixaria à Administração a possibilidade de decretar a anulação de ofício da mesma decisão, sem lhe impor nenhum prazo.’ E conclui: ‘Assim, todas as nulidades jurídicas das decisões administrativas se acharão rapidamente cobertas, seja com relação aos recursos contenciosos, seja com relação às anulações administrativas; uma atmosfera de estabilidade estender-se-á sobre as situações criadas administrativamente.’ (La Jurisprudence Administrative de 1892 a 1929, Paris, 1929, vol. II, p. 105-106.)” (SILVA, Almiro do Couto e. Os princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no estado de direito contemporâneo. Revista da Procuradoria-Geral do Estado. Publicação do Instituto de Informática Jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, V. 18, No 46, p. 11-29, 1988). Considera-se, hodiernamente, que o tema tem, entre nós, assento constitucional (princípio do Estado de Direito) e está disciplinado, parcialmente, no plano federal, na Lei no 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (v.g. art. 2º). Embora não se aplique diretamente à espécie, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece em seu art. 54 o prazo decadencial de cinco anos, contados da data em que foram praticados os atos administrativos, para que a Administração possa anulá-los. Vale lembrar que o próprio Tribunal de Contas da União aceitou a situação de fato existente à época, convalidando as contratações e recomendando a realização de concurso público para admissões futuras. Observa-se que mais de 10 anos já se passaram em relação às contratações*

Por conseguinte, apresentada essas premissas, pode-se vislumbrar que o melhor significado para o termo anular inculcado no art. 5º, LXXIII da Constituição, se liga diretamente a possibilidade do Órgão Público especialmente qualificado declarar inválido o ato administrativo pelo fato do mesmo não ter se orientado pelas regras estabelecidas no art. 2º da Lei de Ação Popular (Competência, Forma, Legalidade do Objeto, Motivos e Finalidade).

É importante realizar uma ponderação nesse momento. Da mesma forma que a anulação de um ato administrativo não gerará responsabilidade imediata (risco integral) do Estado indenizar, caso o agente que praticou o ato não utilizar de má-fé, atuando com base no ordenamento jurídico, embora com interpretação equivocada da lei, mas sem intenção constatada de causar o dano; não seria justo admitir que se imponha a responsabilização com as sanções previstas na Lei de Ação Popular, de um agente público em virtude da prática de um ato com essas características. O correto é que se invalide o ato, mas que não se condene quem o praticou.

Jesús Gonzáles Pérez admite que para se gerar a possibilidade de indenização decorrente da anulação de um ato administrativo, o erro deve estar escancarado.

para reconhecer o direito a indenização dos danos derivados de um ato administrativo anulado, que a infração do ordenamento jurídico em que houvera incorrido a Administração supõe *uma flagrante desatenção normativa* [...], porque não é aplicado quando a Administração atuou dentro dos limites normais de interpretação da normativa aplicável.⁴³

Em que pese o fato de podermos presenciar no caso acima uma inabilidade do administrador, o que não representa ineficiência – pois nesta, há pelo menos uma consciência da ação inadequada que está a se realizar –, não podemos impor a ele sanções nesse caso. O próprio transtorno de responder como réu em uma Ação Popular, já foi o suficiente para que sirva de advertência para o agente público. A reincidência, entretanto, pode figurar como desídia, e neste caso sim, ocasionar uma condenação.

Pode-se nesse caso, estender por analogia os efeitos práticos da decisão em sede de Recurso Especial, nº 213.994, proferida pela 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça, em 1999, e que teve como Relator o Ministro Garcia Vieira, onde se firmou o seguinte entendimento:

Responsabilidade do Prefeito. Não havendo enriquecimento ilícito e nem prejuízo ao erário municipal, mas inabilidade do administrador, não cabem as punições previstas na Lei 8.429/92. A lei alcança o administrador desonesto, não o inábil. Recurso improvido. (STJ, 1ª T., Resp. nº 213.994, Relator: Ministro Garcia Vieira, julgado em 17.08.99, Diário de Justiça de 27.09.99).

O Poder Judiciário pode anular o ato ou não, entretanto, caso anule, as razões motivadoras devem ser apontadas. Do contrário – caso não anule –, também deve apontar os fundamentos, dentro é caso do que é razoável.

A Convalidação será possível, remediando o ato viciado e tornando-o válido, entretanto somente a Administração Pública é que poderá realizá-la. Mesmo o ato viciado permanecerá válido caso a Administração opte por não convalidar e permaneça inerte, não anulando o ato.

ocorridas entre janeiro de 1991 e novembro de 1992, restando constituídas situações merecedoras de amparo. Dessa forma, *meu voto é no sentido do deferimento da ordem, tendo em vista as específicas e excepcionais circunstâncias do caso em exame*. E aqui considero, sobretudo: a boa fé dos impetrantes; a existência de processo seletivo rigoroso e a contratação conforme o regulamento da Infraero; a existência de controvérsia, à época da contratação, quanto à exigência de concurso público, nos moldes do art. 37, II, da Constituição, no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista; o fato de que houve dúvida quanto à correta interpretação do art. 37, II, em face do art. 173, § 1º, no âmbito do próprio TCU; o longo período de tempo transcorrido das contratações e a necessidade de garantir segurança jurídica a pessoas que agiram de boa-fé. Assim, *meu voto é no sentido da concessão da segurança para afastar(1) a ressalva do Acórdão no 110/93, Processo TC no 016.629/92-2, publicado em 03.11.1993, que determinou a regularização das admissões efetivadas sem concurso público após a decisão do TCU de 16.05.1990 (proferida no Processo TC no 006.658/89-0), e, (2) em consequência, a alegada nulidade das referidas contratações dos impetrantes*. (grifos nossos)

43. PÉREZ, Jesús González. *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*. 2. ed. Madri: Civitas. 2000. p. 301.

Concluindo, pode-se entender o termo anular como declarar inválido, ou desconstituir conforme sugeriu Fábio Konder Comparato⁴⁴. Esse posicionamento é mais próximo também ao de Antônio Carlos Cintra do Amaral.⁴⁵

Referências⁴⁶

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. *Extinção do Ato Administrativo*. São Paulo: RT. 1978.
 _____. *Validade e Invalidade do Ato Administrativo* in: Revista Interesse Público, nº 5, jan./mar. de 2000.

ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum. 2012.

ARAÚJO, Florivaldo Dutra de. *Motivação e Controle do Ato Administrativo*. Belo Horizonte: Del Rey. 1992.

ARENDETT, Hannah. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Pioneira. 1979.

ATALIBA, Geraldo. *Ação Popular na Constituição Brasileira*. In: Revista de Direito Público, nº 76, out./dez. de 1985.

BAQUER, Lorenzo Martín-Retortillo. *De los Derechos Humanos al Derecho a una Buena Administración* in: *El Derecho a Una Buena Administración y la Ética Pública* (Coordinadores: Carmen María Ávila Rodríguez y Francisco Gutierrez Rodríguez). Valencia: Ed. TirantloBlanch. 2011.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira Baracho. *Teoria Geral dos Procedimentos de Exercício da Cidadania Perante a Administração Pública*. In: Revista Brasileira de Estudos Políticos, nº 85- Julho de 1997.

BARBOSA, Rui. *Atos Inconstitucionais*. 2. ed. Campinas: Russel Editores. 2004.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva. 2011.

_____. *O Direito Constitucional e a Efetividade de Suas Normas*. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar. 2003.

_____. *A Dignidade da Pessoa Humana no Direito Constitucional Contemporâneo*. In: Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais, nº 12. Novembro de 2011 – Diretor: Paulo Bonavides. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Dicionário de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva. 1994.

BERNARDES, Juliano Taveira. *Novas perspectivas de utilização da ação civil pública e da ação popular no controle concreto de constitucionalidade*. In: Revista Jurídica Virtual/Presidência da República, Vol. 5, nº 52 – Set. de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_52/Artigos/Art_Juliano.htm>

BEZNOS, Clóvis. *A Ação Popular e a Ação Civil Pública em face da Constituição Federal de 1988*. In: Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo – Dez. 1988.

BIELSA, Rafael. *Ação Popular e o Poder Discricionário da Administração* in: Revista de Direito Administrativo, nº 38 – Out/Dez de 1954. Rio de Janeiro: FGV.

44. Conforme: SOBRINHO, José Wilson Ferreira. Ação Popular na Constituinte. In: *Revista de Direito Público*, nº 86, abr./jun. de 1988. São Paulo: RT, p. 127.

45. AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. Validade e Invalidade do Ato Administrativo in: *Revista Interesse Público*, nº 5, jan./mar. de 2000. São Paulo: Notadez, p. 35 e ss.

46. Estas “Referências” correspondem às 3 partes do Artigo.

- BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 24. ed. São Paulo: Malheiros. 2009.
- CAMPOS FILHO, Paulo Barbosa de. *Ação Popular*. São Paulo: Saraiva. 1968.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. ed. (8ª reimpressão). Coimbra: Almedina. 2003.
- CARDOZO, José Eduardo Martins. *Princípios Constitucionais da Administração Pública*. In: MORAES, Alexandre de (coord.) *Os 10 anos da Constituição Federal*. São Paulo: Atlas. 1998.
- CARTADOSDIREITOSFUNDAMENTAIS – *Sínteses da Legislação da União Europeia*. Acessado em 20.3.2013. Disponível em: <http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33501_pt.ht>
- CAVALCANTI, José Paulo. *Tridimensionalidade e outros Erros*. Recife: Ed. do Autor. 1996.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Teoria dos Atos Administrativos*. São Paulo: RT. 1973.
- CHAPUS, René. *Droit Administratif Général – Vol. 1*. 15. ed. Paris: Motchrestien. 2001.
- COGLIOLO, Pietro. *Filosofia do Direito Privado*. Salvador: Ed. Typ/Bahia. 1898.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Ética: Direito, Moral e Religião no Mundo Moderno*. São Paulo: Companhia das Letras. 2006.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Do ato administrativo*. São Paulo: Bushatsky. 1977.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 28. ed. São Paulo: Saraiva.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas. 2012.
- ENTERRÍA, Eduardo García de. *La Lengua de los Derechos – La Formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*. Madri: Civitas. 2001.
- FAGUNDES, Miguel Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos. 1941.
- FERNANDES NETO, Guilherme. *A Proteção dos Interesses Metaindividuais no Direito Comparado*. Disponível em: <http://www.guilhermefernandes.pro.br/site_media/uploaded/article/A_protecao_dos_interesses_metaindividuais_no_Direito_Comparado.pdf> – Acessado em 12.2.2013.
- FERREIRA, Pinto. *Ação Popular na Classificação Geral das Ações* in: Enciclopédia Saraiva de Direito – nº 3 (Coordenação do Prof. Rubens Limongi França). São Paulo: Saraiva.
- FERREIRA, Sergio de Andréa; NASCIMENTO, Carlos Valder; BARROS, Sérgio Resende de. *Reforma da Previdência e Contribuição dos Inativos: Direito Adquirido e Segurança Jurídica*. Belo Horizonte: Fórum. 2003.
- FERREYRA, Raúl Gustavo. *La Constitución Vulnerable*. Buenos Aires: Hammurabi. 2003.
- FILHO, Marçal Justen. “O Princípio da Moralidade Pública e o Direito Tributário.” In: *RTDP*, nº 11, 1995.
- FINGER, Julio Cesar. *O Direito Fundamental à boa administração e o princípio da publicidade*. In: *Revista Interesse Público*, nº 58, nov./dez. de 2009. Belo Horizonte: Fórum.
- FREIRE, AntonioPeña. *La Garantía en el Estado Constitucional de Derecho*. Madri: Trotta. 1997.
- FREITAS, Augusto Teixeira. *Vocabulário Jurídico – Teixeira de Freitas – Edição Comemorativa do Centenário da Morte do Autor*. Tomo I. São Paulo: Saraiva. 1983.
- FREITAS, Juarez. *Discricionariedade Administrativa e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. São Paulo: Malheiros. 2007.

_____. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

_____. *Regulação de Estado, Sustentabilidade e o Direito Fundamental à Boa Administração Pública*. In: Revista de Direito da Procuradoria Geral do Rio de Janeiro – Edição Especial em Homenagem à Memória do Procurador Marcos Juruena Villela Souto. 2012.

_____. *Direito Fundamental à boa administração pública e o reexame dos institutos da autorização de serviço público, da convalidação e do “poder de polícia administrativa”*. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum. 2012.

_____. *O Direito Fundamental à boa administração e a constitucionalização das relações administrativas*. In: Revista Interesse Público, nº 60, mar./abr. de 2010. Belo Horizonte: Fórum.

GIACOMUZZI, José Guilherme. *A Moralidade Administrativa e a Boa-fé na Administração Pública*. São Paulo: Malheiros. 2002.

GORDILLO, Agustín A. *Planificación, Participación y Libertad en el Proceso de Cambio*. Buenos Aires: Ediciones Macchi. 1973.

GOUVEIA, Jorge Bacelar. *Manual de Direito Constitucional. Vol. II. 4. ed.* Coimbra: Almedina. 2011.

GRAU, Eros Roberto. *O Requisito da Lesividade na Ação Popular* in: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Organizador). *Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba, vol. 2*. São Paulo: Malheiros. 1997.

http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmda/ponencias/DanielMarquezGomez.pdf

GUERRA, Sérgio. *Sociedade de riscos e incertezas: o controle judicial sobre as escolhas regulatórias*. In: Interesse Público – IP, n. 95, ano 18, jan./fev. de 2016. Belo Horizonte: Fórum.

LUHMANN, Niklas. *Confianza*. Trad. Amada Flores e Darío Rodríguez Mansilla. Barcelona: Anthropos, 1996.

MACHADO, Gabriela Rios; LIBERATO, Gustavo Tavares Cavalcanti. *O Princípio da Boa-Fé Objetiva como um Direito Fundamental Implícito na Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <http://www.mp.ce.gov.br/esmp/publicacoes/edi001_2012/artigos/17_Gabriela.Rios.Machado.pdf>

MALLÉN, Beatriz Tomás. *El derecho fundamental a una buena administración pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. 2004.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Popular: Proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente*. 5. ed. São Paulo: RT. 2003.

_____. *Ação Popular: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente*. São Paulo: RT. 2008.

MAQUES NETO, Floriano Azevedo. *Repristinação de ato revogatório de Licitações*. Disponível em: <http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=329>. Acesso em: 13.4.2013.

MÁRQUEZ, Daniel. *Un Nuevo Paradigma em Administración Pública: El Derecho Humano a la Buena Administración Pública* in: Ponencia Seminario Jorge Fernández Ruiz – 23, 24 y 25 de octubre de 2011 – Mesa: El Derecho Fundamental a la Buena Administración Pública. Disponível em:

MAUER, Hartmut. *Droit Administratif Allemand – (Trad. de Michel Fromont)*. Paris: L. G. D. J.. 1994.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 13. ed. São Paulo: RT. 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 33. ed. São Paulo: Malheiros. 2007.

- MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Organizador). *Estudos em Homenagem a Geraldo Ataliba*, vol. 2. São Paulo: Malheiros. 1997.
- _____. *Curso de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros. 2009.
- _____. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros. 2004.
- _____. *Grandes Temas do Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.
- MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios Gerais de Direito Administrativo*, v. I. 3. ed. São Paulo: Malheiros. 2007.
- MIRANDA, Pontes de. *Tratado das Ações – Tomo IV – Ações Constitutivas*. São Paulo: RT. 1973.
- MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas. 2002.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. *A Ação Popular no Direito Brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados “interesses difusos”*. In: *Temas de Direito Processual*. São Paulo: Saraiva. 1977.
- _____. *Ações Coletivas na Constituição de 1988*. Revista de Processo, nº 61.
- MORENO, Fernando Sainz. *Seguridad Jurídica*. In: Revista Trimestral de Direito Público, nº 55. São Paulo: Malheiros. 2010.
- MUÑIZ, José Luis Martínez López. *La Moralidad Pública como Límite de las Libertades Públicas*. In: Revista de Derecho Administrativo, nº 15/16, Enero-Agosto de 1994.
- MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. *El buen gobierno y la buena administración de instituciones pública*. Navarra: Thomson-Aranzadi. 2006.
- OLIVEIRA, Erival da Silva. *Direito Constitucional*. 9. ed. São Paulo: RT, 2009.
- PEGORARO, Lúcio. *¿Existe um Derecho a una Buena Administración?* in: *El Derecho a Una Buena Administración y la Ética Pública* (Coordenadores: Carmen María Ávila Rodríguez y Francisco Gutierrez Rodríguez). Valencia: Ed. TirantloBlanch. 2011.
- PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Atos Administrativos*. Rio de Janeiro – 1996. Palestra proferida na Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. *Apud*: DADAM, Luzia Nunes. *Ação Popular: Controle Jurisdicional e Razoabilidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2000.
- PÉREZ, Jesús González. *Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas*. 2. ed. Madri: Civitas. 2000.
- QUEIROZ, João Eduardo Lopes; SANTOS, Márcia Walquíria Batista dos. *Direito Administrativo – Ponto a Ponto*. Tomo I. São Paulo: Elsevier. 2008.
- RADBRUCH, Gustav. *Arbitrariedad Legal y Derecho Supralegal*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot. 1962.
- REALE, Miguel. *Revogação e Anulamento do Ato Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense. 1968.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios Constitucionais do Processo Administrativo no Direito Brasileiro*. Revista Trimestral de Direito Público nº 17. 1997.
- _____. *Mudanças Sociais e Mudanças Constitucionais* In: *Constitucionalismo Social* (coordenado por Jane Granzoto Torres da Silva). São Paulo: LTr. 2003.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A Eficácia do Direito Fundamental à Segurança Jurídica: Dignidade da Pessoa Humana, Direitos Fundamentais e Proibição de Retrocesso Social no Direito Constitucional Brasileiro*. In: ANTUNES, Cármen Lúcia (Org.). *Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada*. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

- _____. *A Eficácia dos Direitos Fundamentais*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2004.
- SIDOU, J. M. Othon. *A Vocação Publicística do Procedimento Romano* (Tese de Doutorado). Recife: UFPE. 1955.
- _____. *Habeas Corpus, Mandado de Segurança, Mandado de Injun o, Habeas Data, A o Popular – As Garantias ativas dos Direitos Coletivos*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense. 1998.
- SILVA, Almiro do Couto. *O Princípio da Segurança Jurídica (Prote o   Confiança) no Direito Público Brasileiro e o Direito da Administra o a Anular seus próprios Atos Administrativos: Prazo Decadencial do art. 54 da Lei de Processo Administrativo da União (Lei n  9.784/99)*. STVDIA IVRIDICA n  92. Coimbra: Coimbra Editora. 2009.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros. 2009.
- _____. Prefácio in: MANCUSO, R. C. *A o Popular: prote o do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente*. São Paulo: RT. 2008.
- SOBRINHO, José Wilson Ferreira. *A o Popular na Constituinte*. In: Revista de Direito Público, n  86, abr./jun. de 1988.
- SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Estímulos Positivos*. In: *Direito Administrativo Econômico (Coord. José Eduardo Martins Cardozo, João Eduardo Lopes Queiroz e Márcia Walquíria Batista dos Santos)*. São Paulo: Atlas. 2011.
- SOUZA, Márcio Luís Dutra de. *O princípio da boa-fé na administra o pública e sua repercussão na invalida o administrativa*. In: * mbito Jurídico*, Rio Grande, XV, n. 101, junho de 2012. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11785>. Acesso em abril de 2013.
- STASSINOPOULOS, Michel. *Traité des actes administratifs, Vol. I*. Atenas-Paris: Librairie de Droit et Jurisprudence. 1973 .
- TÁCITO, Caio. *Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva. 1975.
- VÁSQUEZ, Julio César Trujillo. *Teoría del Estado em el Ecuador: Estudio de Derecho Constitucional*. 2. ed. Quito: Corporación Editora Nacional. 2006.
- VELASCO, Recaredo Fernández de. *La “Acción Popular” en el Derecho Administrativo*. Madrid: Editorial Reus. 1920.
- WALD, Arnoldo. *Sociedade de Economia Mista – A o Popular – Lista Telef nica* in: Revista de Direito Administrativo n  157 – Jul./Set. de 1984.
- ZANCANER, Weida. *Da Convalida o e da Invalida o dos Atos Administrativos*. 2. ed. São Paulo: Malheiros. 1996.

A competência para a revisão disciplinar em razão do reflexo da decisão penal no âmbito do direito administrativo disciplinar

Mauro Roberto Gomes de Mattos

Advogado no Rio de Janeiro; Vice-Presidente do Instituto Ibero Americano de Direito Público – IADP; Membro da Sociedade Latino-Americana de Direito do Trabalho e Seguridade Social; Membro do IFA – Internacional Fiscal Association; Conselheiro efetivo da Sociedade Latino-Americana de Direito do Trabalho e Seguridade Social

Em estudo anterior abordei a questão da *revisão disciplinar em razão do reflexo da decisão penal no âmbito do direito administrativo*, nele tive a oportunidade de fazer uma reflexão sobre o direito administrativo e o direito penal¹ e suas interconexões, sendo certo que o segundo tem total atuação definidora sobre o primeiro, quando este julga o mérito da questão em determinadas situações, ou seja, quando define a existência do fato, ou quem seja o seu autor.

Em outras palavras, quando a Justiça Criminal julga o mérito dos fatos discutidos na esfera administrativa – autoria e existência do fato típico, reflete a decisão os efeitos *erga omnes* sobre a instância administrativa, razão pela qual será legítima a revisão do procedimento administrativo para que este reflita a realidade jurídica da questão, evitando-se, dessa forma, que haja o *bis in idem* ou ainda um conflito de decisões de matizes de responsabilidades diversas.

Não se pode deixar de observar a plena eficácia da sentença penal absolutória do servidor público ou do agente político no âmbito do processo administrativo nos casos onde ele não é o autor do fato ou que o próprio fato não existiu, sob pena de condená-lo a uma desesperadora, triste e amarga injustiça, consubstanciada na demissão, aposentadoria compulsória ou cassação de uma aposentadoria de quem, pela ótica da Justiça Criminal, nada deve, por não ter cometido ilícito algum *lato e stricto sensu*.

Não se pode simplesmente dissociar o ilícito penal do ilícito administrativo, mesmo sendo as instâncias independentes, porque seria o mesmo que manter parte de uma condenação e parte de uma absolvição, como se a aplicação da norma, afastada pelo Poder Judiciário, pudesse ser, em sentido inverso, reconhecida pelo Poder Administrativo.

As instâncias penal e administrativa sancionadoras são independentes entre si, mas se imbricam para fins de procedibilidade e para o devido reflexo quando os fatos investigados são os mesmos.

Sobre o tema já havíamos dito:²

O dogma de que as instâncias por serem independentes não influenciam, acabou sendo plenamente factível ao servidor público utilizar de uma absolvição criminal para apagar os elementos formadores da culpa funcional, na esfera administrativa.

Sempre defenderemos a necessária influência das instâncias como forma de garantia a procedibilidade em determinados casos e a distribuição de justiça, pois sobre os mesmos fatos investigados, o agente público poderá responder na instância penal, administrativa e na esfera civil, cabendo ressaltar que, mesmo absolvido em todas elas, segundo dicção da Lei nº 8.429/92, ainda poderá responder para fins de subsunção de conduta de Improbidade Administrativa.

1. MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Lei nº 8.112/90 Interpretada e Comentada*. 6. ed., Niterói-RJ: Impetus. 2012, p. 687.

2. MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Lei nº 8.112/90 Interpretada e Comentada*. 6. ed., Niterói-RJ: Impetus. 2012, p. 687.

A Administração Pública dever pautar seus atos pela legalidade e moralidade, e, por evidente, seria totalmente ilegal e imoral que a decisão de uma Comissão De Inquérito ou de um Órgão Administrativo Disciplinar fosse robusta e suficiente em si para suplantar o autorizado posicionamento final e definitivo do Poder Judiciário, que, ao declarar inocente o servidor público ou agente político acusado de um delito funcional, adentrando o mérito da *quaestio*, espraia, necessária e inafastavelmente, na instância administrativa seus efeitos, a menos que essa decisão judicial não tenha decidido quanto ao fato criminoso de sua autoria, como, *v.g.*, acontece na hipótese da prescrição.

Dessa maneira, resta saber agora a quem competiria a apreciação de uma eventual revisão disciplinar no caso de absolvição criminal com tais nuances de reconhecimento de não ser o servidor o autor do fato ou de não ter esse mesmo fato existido, enfim, qual órgão teria competência para a Revisão Disciplinar em razão do reflexo da decisão penal no âmbito do Direito Administrativo Disciplinar.

Declarado pelo Juízo Criminal que o fato não é imputável ao servidor público ou agente político disciplinarmente punido ou ainda que esse fato não existiu fenomenologicamente, não sobra nenhum resíduo de dúvida sobre a impossibilidade de se fundar a sanção disciplinar prevista na Lei Federal 8.112/90 ou nas leis de regência de categorias de agentes políticos, tais como a Lei Orgânica da Magistratura e Lei Orgânica do Ministério Público, diante dos elementos criminais ilícitos, tudo em razão da preponderância da coisa julgada criminal ao caso concreto.

Se absolvido ou afastada a determinada conduta infracional do agente público no âmbito criminal, como mantê-la para fins de Improbidade Administrativa, ou para fins de Processo Administrativo Disciplinar.

Na verdade, não se pode dissociar o microsistema do Direito Administrativo Sancionador, que possui várias concorrências entre órgãos fiscalizadores (Tribunal de Contas, Poder Disciplinar, Poder Fiscalizador, Ministério Público, etc.) e os efeitos da sentença absolutória penal.

Sobre essa constatação, nada mais preciso do que relembrar o que vai disposto no Artigo 126, da Lei Federal 8.112/90, *litteris*:

Art. 126 – A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.

Este artigo supramencionado foi construído pelo legislador para evitar as injustiças perpetradas no passado, onde o servidor absolvido na esfera criminal, sob a falsa premissa da independência das instâncias, permanecia punido na instância administrativa pelos mesmos fatos, que apesar de inexistentes ou de não ser o seu autor, produziram efeitos distintos no âmbito interno da repartição pública.

Não custa dizer que em boa hora veio à tona o Artigo 126, da Lei Federal 8.112/90 que, com todo o seu vigor e facilidade de inteleção, evita a punição injusta e ilegal do servidor público que se submeteu ao desgastante procedimento criminal.

Aliás, destaque-se ser isso influência da coisa julgada material criminal sobre o litígio civil que versa sobre o mesmo fato e autoria, possuindo eficácia absoluta ou erga omnes, com sede legal no Artigo 935, do Código Civil:

Art. 935. A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.

Embora separadas, autônomas e independentes, não são, entretanto, impenetráveis, sendo certo que há uma hierarquia legal contida do Artigo 935, acima transcrito, pelo qual o ilícito administrativo é um *minus* frente ao ilícito penal, o que faz com que as decisões prolatadas na instância criminal tenham a repercussão necessária na instância Administrativa (quanto à autoria e o fato, que decididos na mais alta não podem ser rediscutidos na mais baixa).

É dizer que a decisão jurisdicional na instância cuja competência material tem por objeto o delito penal penetra no âmbito reservado a competência da jurisdição civil, e nela produz os efeitos

prejudiciais a que se refere o Artigo 935, do Códex Civil, isto é, dirime no cível e no administrativo qualquer litígio que tenha por objeto a existência do fato delituoso ou quem seja o seu autor.

Em recente decisão proferida inicialmente de forma monocrática pelo Ministro Gilmar Mendes, na Reclamação nº 41557-SP³, houve a declaração da mitigação da independência entre as esferas penal e cível, em especial quando a matéria envolver o Direito Administrativo Sancionador.

Destacou a decisão monocrática e depois confirmada pela maioria do Colegiado, na RC nº 41.557-CP – STF sobre a aplicação do art. 935 do Código Civil e a sua extensão, no exato sentido de vincular as demais esferas de controle à sentença penal, destacando que a independência das instâncias (civil, criminal e a administrativa é mitigada.

Essa atual posição jurídica se preocupa com a possibilidade de haver punição em duplicidade (*bis in idem*) sob o argumento de ser insustentável a independência plena das esferas de controle externo da Administração Pública.

É uma evolução, pois a grande maioria da doutrina e jurisprudência majoritária somente admitiam a repercussão do título penal quando se negava a autoria e a materialidade do fato, na forma do artigo 126 da Lei nº 8.112/90, não admitindo a repercussão da absolvição por falta de provas na esfera do Direito Administrativo Sancionador.

Na verdade, como diz Suay Rincón,⁴ os ilícitos administrativos estão à semelhança do que ocorre com os ilícitos penais, a serviços de valores substantivos.

Em assim sendo, o Direito Administrativo Sancionador não poderá ser arbitrário ou insensível à salutar influência do direito penal.

O direito punitivo estatal único compreende os ilícitos penais e administrativos, como realçado por Alejandro Nieto,⁵ desdobrados do Direito Penal e do Direito Administrativo Sancionador, se integrando em um edifício único de surpreendente harmonia, formado pelo *ius puniendi* do Estado.

Existindo uma identidade ontológica entre os delitos e as infrações administrativas, nasce o direito punitivo único, como unidade do *ius puniendi* estatal, em prol da segurança jurídica e da estabilidade das relações com o poder público.

Isso porque, quando for o mesmo fato ilícito investigado, não há por que não se adotar um enfoque conjunto no campo da política sancionadora, como averbado pela professora Helena Lobo da Costa:⁶

Para além de refletir e buscar solucionar os complexos problemas dogmáticos trazidos pela aproximação entre direito penal e direito administrativo, é, também, preciso adotar um enfoque conjunto no campo da política sancionadora. Assim, seguindo a proposta Rando Casemiro, crê-se que uma política jurídica conjunta, que leve em conta os dois ramos sancionadores, é imprescindível para aportar um mínimo de racionalidade à questão.

Vale relembrar que o Artigo 126, Da Lei Federal 8.112/90 é um dispositivo aplicável não somente aos servidores público, mas também aos Magistrados, consoante a normativa do Artigo 26, da Resolução 135/2011, do Conselho Nacional de Justiça, que assim dispõe:

ART. 26. Aplicam-se aos procedimentos disciplinares contra magistrados, subsidiariamente, e desde que não conflitem com o Estatuto da Magistratura, as normas e os princípios relativos ao processo administrativo disciplinar das Leis n. 8.112/90 e n. 9.784/99.

Ipso facto, se as faltas funcionais são julgadas improcedentes pelo Poder Judiciário nas hipóteses do Artigo 935, do Códex Civil, combinado com Artigo 386, Incisos I e IV, do Código de Processo

3. STF, Rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª T., Medida Cautelar na RC nº 41.557-SP, julg em 30.06.2020.

4. RINCÓN, José Suay. *Sanciones administrativas*. Studio Albormotiana. Bolonia: Publicaciones del Real Colegio de Espanha, 1989, p. 100.

5. “Una técnica que se reproduce simétricamente con el supraconcepto del ilícito comum, en el que se engloban las variedades de los ilícitos penal y administrativo y que se corona, en fin, con la creación de un Derecho punitivo único, desdoblado en el Derecho Penal y en Derecho Administrativo Sancionador.” (ALEJANDRO NIETO, *Derecho Administrativo Sancionador*, 4. ed. Madrid: Tecnos, 2012, p. 124).

6. COSTA, Helena Lobo da. *Direito Penal Econômico e Direito Administrativo Sancionador*. 2013, p. 122.

Penal⁷, falece vigor a decisão emanada pela autoridade administrativa no campo da sua competência, pois o fato novo, criado pelo Juízo Criminal, autoriza a revisão do apenamento pelo órgão que aplicou a penalidade administrativa.

Com efeito, em abono ao que já foi dito, o Artigo 174, da Lei Federal 8.112/90, permite que haja revisão do processo disciplinar, quando forem aduzidos fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido, ou a inadequação da penalidade aplicada:

ART. 174. O processo disciplinar poderá ser revisto, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando se aduzirem fatos novos ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência do punido ou a inadequação da penalidade aplicada.

Este preceito legal possibilita que ocorra a Revisão Do Processo Administrativo em casos onde se dá a inexistência de autoria imputada ao servidor ou o reconhecimento da inexistência do fato, ambas declaradas pelo Juízo Criminal, e, como consequência, a demissão, aposentadoria compulsória ou cassação de aposentadoria se afigurem como apenamento injusto e incorreto.

Eduardo Pinto Pessoa Sobrinho⁸, ao discorrer sobre a revisão do processo disciplinar, realça a necessidade permanente de impedir a perpetuação de penas ilegais e descompassadas com a realidade dos verdadeiros fatos e fundamentos norteadores da lide:

A revisão do processo disciplinar é medida de alta significação processual, tanto que, disciplinada em capítulo próprio, onde especifica os princípios e declara seus propósitos. A intenção legislativa, na espécie, visa, tão-somente, a impedir a perpetuação da ilegalidade, porventura ocorrida na decisão do inquérito. Daí não permitir que a simples alegação de injustiça seja motivo para a revisão. Constituinte novo processo, para reexame do primeiro, a revisão requer elementos novos, capazes de alterar a decisão anterior.

Visa, portanto, a Revisão do Processo Administrativo Disciplinar possibilitar que não sejam perpetradas injustiças. Após a inequívoca demonstração da absolvição no procedimento criminal, mister se faz que haja influência da decisão judicial na esfera administrativa, pois não é lícito que permaneça a cassação da aposentadoria ou a demissão se houve absolvição das imputações ilícitas que foram dirigidas ao servidor público ou agente político.

Ademais, como já mencionado supra, o Artigo 26, da Resolução 135/2011, do Conselho Nacional de Justiça, assentou que se aplicam aos procedimentos disciplinares contra magistrados, subsidiariamente, e desde que não conflitem com o Estatuto da Magistratura, as normas e os princípios relativos ao processo administrativo disciplinar das Leis Federais 8.112/90 e 9.784/99.

E no Artigo 65, da Lei Federal 9.784/99, se observa a previsão legal da revisão da penalidade administrativa disciplinar, como se vê da sua disposição expressa, *verbis*:

Art. 65. Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

Assim, aplicável subsidiariamente tal dispositivo aos processos contra magistrados, tem-se que, surgido o fato novo da absolvição criminal, nos termos do Artigo 386, Incisos I e IV, do Código de Processo Penal, em combinação com o Artigo 935, do Código Civil, força reconhecer que, a qualquer tempo, de ofício ou a pedido, a sanção administrativa permitirá a revisão disciplinar em face da sua inadequação.

Veja-se que essa revisão, decorrente da aplicação do Artigo 386, Incisos I e IV, do Código de Processo Penal, em combinação com o Artigo 935, do Código Civil, é norma cogente e se dará de ofício ou a pedido, a qualquer tempo, desde que haja o fato novo da absolvição criminal por estar provada a inexistência do fato ou estar provado que o réu não concorreu para a infração penal.

7. Art. 386. O juiz absolverá o réu, mencionando a causa na parte dispositiva, desde que reconheça: I – estar provada a inexistência do fato; [...] IV – estar provado que o réu não concorreu para a infração penal; (Redação dada pela Lei nº 11.690, de 2008)

8. Eduardo Pinto Pessoa Sobrinho, Manual dos Servidores do Estado, 13. ed. Freitas Bastos, 1985, p. 1.135.

Ora, não se olvide que, mesmo sendo independentes as instâncias administrativas e judiciais, são elas harmônicas em razão do nosso sistema jurídico ante as prescrições do Artigo 386, Incisos I e IV, do Código de Processo Penal, em combinação com o Artigo 935, do Código Civil, pois a instância judicial possui o condão de apagar, em definitivo, qualquer injustiça ou ilegalidade cometida na instância administrativa.

Por fim, chegando ao desiderato final deste artigo, no tocante a competência para revisar a punição administrativa, a regra fixada é a de que caberá ao Órgão Administrativo aplicador da sanção a atribuição para rever o seu ato punitivo. Até porque não poderia ser diferente essa conclusão, tendo em vista que na seara administrativa as atribuições de cada órgão, entre as quais se encontra o poder punitivo, somente poderão ser por ele exercidas, entre as quais tem sede o poder de rever suas decisões administrativas finais e para as quais não existe órgão recursal superior.

Desse modo, se a decisão partiu de Autoridade Administrativa da estrutura de Órgãos do Poder Executivo será essa a competente para revisão disciplinar. Se partiu do Poder Judiciário, na sua atuação administrativa disciplinar, *in casu* será das Corregedorias-Gerais da Justiça, dos Órgãos Especiais ou Dos Tribunais Plenos dos Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais do Trabalho, Tribunais Regionais Eleitorais e Tribunais Militares.

E, por fim, no caso de sanção disciplinar aplicada pelo colendo Conselho Nacional de Justiça a ser revista com base nas prescrições do Artigo 386, Incisos I e IV, do Código de Processo Penal, em combinação com o Artigo 935, do Código Civil, por força do Artigo 26, da Resolução 135/2011/CNJ, que determina expressamente a aplicação subsidiária dos Artigos 126 e 174, da Lei Federal 8.112/90, e do Artigo 65, da Lei Federal 9.784/99, será desse Órgão Judiciário Administrativo Maior a competência para processar e julgar as revisões disciplinares.

Rio de Janeiro, 25 de Junho de 2021.

Mauro Roberto Gomes de Mattos

OAB/RJ 57.739

Administração que cala consente? Dever de decidir, silêncio administrativo e aprovação tácita¹

Thiago Marrara

Livre-Docente e Mestre em Direito Administrativo pela Faculdade de Direito da USP; Doutor em Direito Público pela Ludwig Maximilians Universität de Munique (Alemanha); Professor de Graduação e Pós-Graduação stricto sensu na Universidade de São Paulo (USP) na Faculdade de Direito de Ribeirão Preto (FDRP); Controlador-Geral adjunto da Universidade de São Paulo; Pesquisador visitante no Instituto Max Planck de Inovação e Concorrência de Munique (Alemanha); no Centro de Direito Administrativo da Universidade de Aix-Marselha (França) e na Universidade Autônoma de Madri (Espanha); Parecerista, Consultor e Árbitro.

1 Introdução: os processos liberatórios do Estado controlador. 2 O primeiro passo: consagração do dever de decidir. 3 O segundo passo: transferência do dever de decidir. 4 O terceiro passo: efeito positivo do silêncio na legislação setorial. 5 O quarto passo: aprovação tácita no direito administrativo geral. 6 Requisitos explícitos da aprovação tácita. 7 Requisitos implícitos da aprovação tácita. 8 Demais hipóteses de vedação. 9 Como agir após a aprovação tácita? 10 Extensão a Estados e Municípios? 11 Conclusão. Referências.

1 Introdução: os processos licitatórios do Estado controlador

O Estado está por toda parte. Ao longo dos dois últimos séculos, ele se expandiu por vias prestativas, indutivas, diretivas, regulatórias e até mesmo participativas, baseadas em técnicas quer de monopolização de bens e atividades, quer de participação concorrencial no mercado. Como faceta dedicada à satisfação de necessidades coletivas e ao gerenciamento do aparelho estatal, a Administração Pública se desenvolveu proporcional e paralelamente. Hoje, oferece comodidades a pessoas físicas e jurídicas, confere-lhes benefícios diretos e indiretos para induzir comportamentos socialmente desejáveis, estabelece regramentos que condicionam a liberdade e a propriedade, comina sanções por ilícitos comissivos e omissivos, além de impor aos destinatários de seus variados poderes deveres de obtenção de atos liberatórios como condição de validade de condutas privadas.

Os processos e atos administrativos de natureza liberatória, como as autorizações, admissões e licenças, tornaram-se parte corriqueira da vida de qualquer cidadão, empresa ou entidade do terceiro setor. O Estado exerce um controle prévio da vida privada em grande número de setores. É preciso recorrer a seus órgãos e obter seu consentimento antes de construir, demolir, dirigir, pilotar, caçar, pescar, erigir fábricas e outros tipos de infraestruturas ambientalmente impactantes, realizar concentrações econômicas de grande monta, exercer certas atividades comerciais, industriais, agrárias e até mesmo profissionais. Os atos liberatórios espriam-se pelos mais variados campos da ação humana, seja de ordem econômica, ambiental ou social. E, sem eles, ficam as pessoas sujeitas a poderes estatais de restrição de seus direitos fundamentais, isto é, sem os atos liberatórios impostos por lei, passa-se a agir ilicitamente, submetendo-se a medidas cautelares, como a de suspensão de atividades e apreensão de bens, e a medidas punitivas, desde advertências, multas até as interventivas determinações de cessação de atividade, reestruturação societária etc.

1. "Conteúdo da Revista Digital de Direito Administrativo"

A exigência tão frequente do ordenamento jurídico por atos e processos liberatórios de comportamentos particulares repousa usualmente no argumento de que o Estado necessita tutelar os interesses públicos primários e mitigar o risco de ocorrência de lesões a direitos e interesses individuais, coletivos e difusos. É por isso que realiza o controle prévio de ações sociais e econômicas mais sensíveis, polêmicas ou arriscadas, lançando mão de processos administrativos de licenciamento, autorização, admissão e outros congêneres. Não raramente, porém, surgem dúvidas se essas técnicas liberatórias, impositivas de controle anterior dos comportamentos humanos, são realmente adequadas e necessárias para a eficiente prevenção de danos à coletividade.

Não são poucos os processos liberatórios criados com intuito meramente arrecadatório, dada a faculdade de se instituir taxa de polícia no direito brasileiro. Igualmente frequentes são os criados por desejo instintivo de controlar, sem qualquer comprovado efeito na melhoria das condições sociais, ambientais ou econômicas. E ainda há aquelas situações em que o Estado estabelece esses procedimentos sob justificativas plausíveis, mas infelizmente não os conduz com o esperado profissionalismo. Disso resultam atos liberatórios meramente simbólicos, incorretos ou que não cumprem sua finalidade de tutelar interesses públicos. Exemplos disso se encontram aos montes, desde licenças de estabelecimentos que não poderiam funcionar por risco evidente de incêndio, de edificações em áreas vulneráveis a desastres ou de empreendimentos incompatíveis com as capacidades do ambiente natural ou artificial, bem como de atividades comerciais incompatíveis com a defesa do consumidor.

O tema das falhas e patologias dos processos liberatórios estatais é tentador, polêmico e relevantíssimo para o debate acerca do tamanho e dos poderes interventivos da Administração Pública, mas não pretendo examiná-lo. Por ora, basta apenas ter em mente que tais processos são muitos e afetam de maneira expressiva o exercício de direitos e interesses de pessoas físicas e jurídicas quotidianamente. Isso ocorre, porque eles impõem barreiras e custos financeiros, técnicos e igualmente temporais significativos ao exercício de direitos e liberdades dos requerentes. E não há dúvidas de que esses custos são proporcionalmente mais onerosos para a enorme população de baixa renda que forma o Brasil, obrigando-a forçosamente por caminhos da ilicitude e da informalidade. De outro lado, o impacto advém do desrespeito às regras do Estado controlador. Ignorar e violar requisitos liberatórios estabelecidos pelo direito administrativo abre espaço, como já dito, à imposição de medidas cautelares e sancionatórias bastante gravosas por vezes. Mais uma vez, sujeitos preferenciais dessas medidas são aqueles que não detêm condições econômicas ou técnicas de lidar com os processos liberatórios que o legislador cria e recria diariamente nas três esferas da federação.

Diante desses impactos não desprezíveis, é de se esperar que o Estado contemporâneo se preocupe com políticas de simplificação e aperfeiçoamento da burocracia e que se esforce para conduzir os expedientes liberatórios com elevada atenção, profissionalismo e, principalmente, respeito a prazos e à duração razoável do processo administrativo. Entretanto, a realidade nem sempre reflete a esperança. É indubitável que muitos órgãos e entes públicos operam com excelência, agem segundo os melhores parâmetros de respeito aos cidadãos, mas inúmeros são os que ignoram prazos, bagunçam a instrução e arrastam processos administrativos irrazoável ou indefinidamente.

Os motivos para esse problema de funcionamento do aparelho estatal na ação liberatória das condutas particulares são de diversas ordens. Arrisco dividi-los para fins pedagógicos em motivos não voluntários e voluntários, ou seja, motivos independentes da vontade do agente público competente para agir e motivos que decorrem de sua vontade. No primeiro grupo, incluem-se fatores como a falta de recursos técnicos e humanos para processar uma quantidade altíssima de solicitações de licenças, autorizações e outros atos liberatórios – o que se verifica com muita frequência nos Municípios. No segundo, entram os fatores mais graves, como a corrupção, o abuso de autoridade, o uso do processo para fins de perseguição,² a desídia, a renúncia indevida de competência, o medo de decidir por eventual pressão indevida de órgãos de controle, a falta de profissionalismo etc. Todos eles estimulam o agente público,

2. Nesse sentido, também se manifestam FIGUEIREDO; KLEIN, 2019, p. 342.

não raramente, ao que já se denominou de “engavetamento doloso” (MARRARA, 2015, s.p.). Forçaram-no à paralisia, a introduzir os autos em uma gaveta para deliberadamente esquecê-los.

Por fatores mais ou menos nobres, como os ilustrados, o desrespeito aos prazos de decisão gerará sempre uma hipótese de silêncio ilícito (embora não necessariamente culpável)³ e potencialmente nocivo. Hipóteses assim necessitam ser combatidas por técnicas jurídicas aptas a garantir a efetividade dos direitos fundamentais apesar das deficiências da Administração Pública ou das incapacidades e intencionalidades do agente público. A preocupação com essas soluções não é nova. Já em 1938, Themístocles Brandão Cavalcanti (1938) publicou decerto os primeiros estudos brasileiros sobre o tema, aos quais hoje se somam reflexões de Dallari, Martins, Hachem, Vitta, Fortini, Saddy, Hadlich e outros que mencionarei no momento oportuno.

Na esteira de tantas contribuições já publicadas desde a década de 1930, pretendo contribuir com o tema ao demonstrar como o direito positivo brasileiro luta contra o silêncio ilícito da Administração Pública. Para tanto, repartirei os avanços da legislação em quatro passos, conquanto não necessariamente subsequentes ou cronologicamente organizados. O primeiro deles representa a consagração do dever de decidir, a espelhar uma garantia fundamental à decisão administrativa; o segundo, a elaboração de técnicas de transferência do dever de decidir; o terceiro, a difusão de regras esparsas que conferem efeito positivo ao silêncio, gerando a aprovação tácita em algumas situações e, finalmente, o quarto passo, consistente na incorporação da “aprovação tácita” como um instituto do direito administrativo geral após a edição da Lei de Liberdade Econômica.

2 O primeiro passo: consagração do dever de decidir

O primeiro passo na luta contra o silêncio ilícito e a inação indevida do Estado, principalmente no processamento e na elaboração de atos administrativos de liberação de comportamentos particulares, consistiu na positivação gradual do dever de decidir da Administração, acompanhado de regras definidoras de prazos claros para o exercício desse dever. Por incrível que pareça, há alguns poucos anos, referido dever não estava tão explícito e frequentemente as leis especiais se omitiam a respeito de prazos para emissão de decisão – situação que era agravada pela falta de leis gerais de processo administrativo que pudessem suprir lacunas por aplicação subsidiária.

Do ponto de vista jurídico, o reconhecimento gradual de deveres de decidir sequer seria necessário em leis de processo administrativo ou de processos setoriais, já que ele deriva de direitos fundamentais ancorados na Constituição. Muitos administrativistas, como Adilson Abreu Dallari (2019, p. 113) e Irene Patrícia Nohara (2018, p.393), esclarecem que o direito de petição consagrado na Constituição da República (art. 5º, XXXIV, ‘a’) embute um direito à decisão e, por imperativo lógico, um dever de decidir. De que valeria o direito de pedir se não viesse necessariamente acompanhado de um direito de resposta? Nada adiantaria o legislador garantir o direito de o cidadão solicitar algo à Administração sem que esse direito implicasse o dever estatal de examinar tais solicitações e emitir uma decisão expressa sobre elas. É desse raciocínio que resulta a relação inexorável entre direito de petição e dever de decisão. Em complementação, Dallari adiciona que o dever em debate foi reforçado pelo devido processo legal constitucionalmente estendido em 1988 para processos administrativos. Explica que o processo não se encerra na petição, na abertura, “trazendo implícita uma série ordenada de atos para a apreciação da petição apresentada” (DALLARI, 2019, p. 113). Em outras palavras, pela sua natureza complexa, qualquer processo se desdobra ao menos num ato de abertura e noutro de fechamento, pertinente ao primeiro. Modesto (2016, s.p.), a seu turno, ainda cita como fundamentos que reforçam o direito da decisão os direitos fundamentais à obtenção de informações e de certidões.

3. Hachem, ao tratar do tema, fez essa importante distinção: nem todo silêncio, como comportamento antijurídico, é necessariamente um comportamento culpável. Referida distinção se revela essencial para o estudo da responsabilidade do agente público por descumprimento do direito de decidir (HACHEM, 2014, p. 153).

Apesar de ancorado na Constituição da República e em direitos fundamentais nela consolidados, o legislador pátrio reputou essencial reiterar o dever de decidir na legislação infraconstitucional para desincentivar omissões ilícitas da Administração Pública, maiormente pelas mencionadas e nefastas táticas de “engavetamento doloso” de solicitações de atos liberatórios. Símbolo desse movimento vigoroso de defesa dos administrados é a Lei de Processo Administrativo federal de 1999 (LPA), que dedicou seu capítulo XI exclusivamente ao “dever de decidir” e superou uma lacuna antiga do direito administrativo geral.⁴

O art. 48 da LPA prevê que “a Administração *tem o dever de explicitamente emitir decisão* nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência”. Com isso, impôs não apenas o dever de deliberar, mas de decidir de maneira explícita e clara, proibindo decisões implícitas, indiretas, ocultas, obscuras, informais ou disfarçadas. Já o art. 49 conferiu um prazo de 30 dias contados do final da instrução para a emissão da decisão, permitida prorrogação expressa e motivada por igual período. Esse prazo geral máximo de 60 dias refere-se ao período de elaboração da decisão propriamente dita, não ao processo como um todo, que poderá naturalmente durar bem mais a depender da complexidade da instrução, da ação dos interessados e igualmente da eventual existência de outros prazos para as etapas processuais anteriores à decisão propriamente dita.⁵ Entretanto, como muitas leis específicas não estabelecem prazos de decisão, nem sequer prazos para duração geral do processo, o art. 49 passou a desempenhar papel fundamental, estendendo-se frequentemente, por sua aplicação subsidiária, a diferentes campos da Administração Pública federal e a vários processos administrativos conduzidos em Estados e Municípios, haja vista a inexistência de dispositivos processuais próprios e à possibilidade de, por analogia, tomar-se emprestado o importante mandamento da lei federal.

Em 2004, cinco anos após a edição da LPA federal, nova disposição normativa veio a reforçar o dever de decidir da Administração Pública. Com a Reforma do Judiciário, realizada por meio da Emenda Constitucional n. 45, incluiu-se o inciso LXXVII no art. 5º, que transforma em garantia fundamental a duração razoável do processo administrativo e exige que Estado assegure, a todas as pessoas, meios de celeridade na sua tramitação. Mais tarde, modificações importantes foram inseridas na LPA federal para dar vida ao comando constitucional. Preocupado com a duração razoável para grupos vulneráveis e para os quais a lentidão decisória pode gerar mais danos, a Lei n. 12.008, de 2009, impõe a tramitação acelerada e preferencial de processos administrativos federais nos quais figuram como interessados deflagradores deficientes, portadores de doenças graves e idosos.⁶

É inevitável indagar se a consagração da duração razoável do processo no nível constitucional trouxe algo de novo em relação ao dever de decidir que já constava da LPA federal desde 1999. Perspicaz, Hachem não deixou essa questão passar despercebida. A seu ver, a modificação constitucional operada em 2004 permitiu uma diferenciação teórica entre “prazos legais” e “prazos razoáveis”. A duração razoável cria, para o Poder Público, o dever de “dar tramitação célere ao processo administrativo, sem delongas ou paralisações injustificáveis”, de modo que a decisão deva ser exarada “dentro do mais curto espaço de tempo *possível*” (HACHEM, 2014, p. 149). Nesse sentido, enquanto o prazo legal configura o prazo máximo para que a Administração Pública decida, definido normativamente a partir de uma “generalidade de situações”, o prazo razoável é o prazo adequado da decisão e, por conseguinte, poderá ser menor que o prazo legal diante das circunstâncias do caso concreto e da necessidade de se tutelar, com maior celeridade, os direitos do requerente. Dessa sorte, conclui Hachem (2014, p. 153), o

4. Em 1938, Cavalcanti já alertava faltar entre nós uma norma geral a tratar do silêncio administrativo, de prazos gerais de decisão e de sanções pelo seu descumprimento. A seu ver, essa deficiência do processo administrativo brasileiro pode ser atribuída à falta de um contencioso administrativo, que pressupõe maior rigidez das fórmulas processuais, e respeito a prazos e outras exigências, muito próximas das existentes no processo judicial (CAVALCANTI, 1938, p. 127).

5. Regina Ferrari sustenta ser possível “... aceitar que o prazo razoável para a manifestação da autoridade pública, em um processo administrativo, possa ser de até 120 dias”; pois, no Mandado de Segurança, o este é o prazo de impetração contado “a partir do momento em que o silêncio se tornou apto a produzir lesões ao administrado, se outro não for o prazo legalmente estabelecido”. (FERRARI, 2013, p. 65-66). Em sentido semelhante, MIGUEL, 2011, p. 209.

6. Criticamente sobre as técnicas de aceleração de processo, cf. NOHARA; MARRARA, 2018, p. 566 e seguintes.

dever de decidir poderá surgir “(i) antes do prazo temporal legalmente previsto para a resolução dos requerimentos ou (ii) no máximo, dentro do prazo legal”. Porém, esse posicionamento não é unânime na doutrina. Apenas para ilustrar, Hadlich Miguel (2011, p. 209) entende que o prazo razoável poderá, se necessário, superar o prazo máximo de 60 dias da LPA federal.

Sem prejuízo dos inúmeros avanços legislativos na positivação de deveres de decidir, prazos legais e da duração razoável, o direito positivo brasileiro continuou avançando na matéria ao estabelecer gradualmente requisitos qualitativos de decisão. Num primeiro momento, portanto, a legislação caminhou para conferir às pessoas um direito à decisão e, num segundo, para elevar a qualidade das decisões oferecidas pela Administração Pública. Ao menos dois diplomas legais aprovados na década de 2010 comprovam essa afirmação, a saber: o Código de Processo Civil de 2015 (CPC) e as inclusões na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) de 2018.

Não há como se negar destaque ao papel do CPC para o processo administrativo em virtude de uma razão simples. De acordo com seu artigo 15, as normas do processo civil se aplicam subsidiariamente aos processos administrativos naquilo que couber. Em havendo lacuna da legislação setorial, cabe o intérprete buscar solução nas Leis de Processo Administrativo e, persistindo a lacuna, no Código de Processo Civil, quando sua lógica for aplicável ao processo administrativo concretamente tratado. Por esse motivo, dois dispositivos do CPC tendem certamente a ganhar muito espaço no âmbito administrativo, a saber: os art. 489 e 490.

O art. 489 é extremamente rico para a Administração Pública, pois traz os elementos essenciais da decisão (relatório, fundamento e dispositivo), definindo-os de modo claro. Além disso, explicita que uma decisão não será considerada fundamentada quando: (i) se limitar a indicar, reproduzir ou parafrasear ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida; (ii) empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

(iii) invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão; (iv) não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de infirmar a conclusão decisória; (v) limitar-se a invocar precedente ou enunciado de súmula sem demonstrar seu ajuste ao caso; ou (vi) ignorar súmula, jurisprudência ou precedente invocado, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento. O artigo em tela ainda cuida de fundamentação em casos de colisão de normas e prevê que a decisão necessita ser interpretada “a partir da conjugação de todos os seus elementos e em conformidade com o princípio da boa-fé”. Já o art. 490 demanda que o decisor resolva o mérito, acolhendo ou rejeitando, no todo ou em parte, os pedidos formulados. Estabelece, com isso, um vínculo obrigatório de coerência entre a decisão final e a petição – o que decerto reforça o art. 50, § 1º da LPA federal, que pede decisões administrativas com fundamentação explícita, clara e “congruente”.

Em 2018, por modificações determinadas pela Lei n. 13.655, a LINDB ganhou um conjunto extenso de novas disposições normativas voltadas a incrementar a segurança jurídica nas relações entre a Administração Pública e a sociedade. Sob esse escopo, o legislador reforçou as exigências de elaboração de decisões administrativas, estimulando mais profissionalismo, cuidado, planejamento e transparência no processo decisório. Isso fica evidente, por exemplo, nos art. 20 e 21. O primeiro impede o agente público de decidir com base em “valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”. De um lado, essa norma mostra certa proximidade com a disposição do CPC que considera não fundamentada a decisão que usa conceitos indeterminados sem relacioná-los com o caso concreto. De outro, vai além ao incluir na motivação, para além dos pressupostos fáticos e jurídicos, um prognóstico das consequências da decisão escolhida. Não bastasse isso, seu parágrafo único exige que a motivação demonstre a razoabilidade da escolha por meio de análises de adequação e necessidade. O segundo dispositivo relevante é o art. 21, que impõe ao administrador público indicar “consequências jurídicas e administrativas” nas decisões que decretam invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa. Esse mandamento, ao lado de tantos outros, confirmam o caminho do direito positivo brasileiro no sentido de valorizar o dever de decidir e imprimir ao seu cumprimento mais qualidade e profissionalismo.

3 O segundo passo: transferência do dever de decidir

As razões pelas quais a Administração se cala, deixa de agir dentro dos prazos, omite-se no seu dever de decidir são das mais variadas e decorrem de fatores ora imputáveis ao agente público, ora estranhos a ele. Exatamente por isso, a consagração em leis gerais de um dever de decidir jamais será capaz de, no plano exclusivamente jurídico, combater o silêncio ilícito resultante de fatores tão distintos. Consciente desses vários fatores justificativos do silêncio e paralelamente ao fortalecimento do direito de decidir, o legislador reputou importante buscar outros meios para garantir os direitos fundamentais de pessoas físicas e jurídicas que lidam com a Administração Pública e lhe solicitam atos liberatórios.

Dentre essas alternativas, merecem atenção as de transferência ou translação do exercício de competências. A legislação brasileira oferece em certos casos técnicas que promovem, de modo vinculado ou discricionário, o deslocamento pontual da tarefa decisória que recai sobre um órgão para outro, de hierarquia superior, inferior ou pertencente a outra entidade. Exemplos dessas técnicas são a delegação e a avocação, empregadas de modo voluntário com base no poder de hierarquia, bem como a atuação processual supletiva e a atuação processual subsidiária.

A delegação e a avocação são velhas conhecidas da Administração Pública e configuram institutos do direito administrativo geral, valendo para todo e qualquer setor de atuação administrativa, restando vedado apenas para situações específicas.⁷ Delegar implica transferir o exercício da competência de órgão superior para um inferior ou transferir, mediante consenso, o exercício da competência para um órgão paralelo. Avocar, a seu turno, implica transferir o exercício da competência atribuída ao órgão inferior para o superior por sua determinação. Tanto na delegação quanto na avocação transfere-se não a competência em si, mas seu exercício. Além disso, sua realização lícita depende da observância de inúmeras regras, como a de vedação de transferir certas decisões, a de especificidade (dever de se transferirem tarefas claras e pontuais), a de parcialidade (vedação de transferir todas as tarefas), a de publicidade (necessidade de divulgar o deslocamento do exercício da competência) e a de precariedade (possibilidade de se revogar a qualquer tempo a transferência).

Uma vez que se assentam em poder hierárquico dentro das entidades estatais, os poderes de delegar e avocar despontam como remédios úteis de prevenção de efeitos nocivos do silêncio administrativo ocasionado, por exemplo, em razão da falta de capacidade técnica da autoridade originariamente competente, por ausência de recursos humanos suficientes, por excessiva pressão externa entre outras causas. Na medida em que o ordenamento hoje contém normas gerais definidoras do regime jurídico e dos procedimentos de avocação e de delegação (como as da LPA federal), tornou-se mais fácil aos órgãos hierarquicamente superiores lançar mão dessas ferramentas para evitar que decisões deixem de ser tomadas, prazos venham a ser descumpridos e requerimentos de atos liberatórios quedem sem julgamento. Diante da probabilidade de não exercício tempestivo do dever de decidir, basta que o órgão superior ou desloque o exercício de suas competências em sentido horizontal ou descendente ou avoque tarefas de órgãos superiores com dificuldades de decisão em um caso concreto ou grupo de casos com características próprias (matéria mais complexa ou sensível, por exemplo). Delegação e avocação são, por isso, mecanismos bastante úteis na prevenção do silêncio ilícito e na proteção da garantia fundamental de pessoas físicas e jurídicas obterem resposta da Administração Pública a suas solicitações.

Ao se navegar pelos cursos do direito administrativo setorial, será possível descobrir que algumas novidades processuais foram desenvolvidas nos últimos anos como armas contra a violação do dever de decidir. Muitas delas ainda não alcançaram o patamar de instituto do direito administrativo geral, ou seja, não podem ser utilizadas em todos os setores da Administração Pública, mas estimulam reflexões sobre como as concepções sobre o processo administrativa podem avançar para combater o mal aqui discutido. Ótimos exemplos dessas novidades se encontram na Lei Complementar n. 140, de 2011, que disciplina o processo administrativo de licenciamento e a cooperação entre União, Estados e Municípios na execução da política ambiental.

7. Nos termos do art. 13 da LPA federal, não podem ser objeto de delegação: I – a edição de atos de caráter normativo; II – a decisão de recursos administrativos e III – as matérias de competência exclusiva do órgão ou autoridade.

Ao tratar da coordenação e da cooperação na complexa federação tripartite em vista da competência comum dos níveis políticos para tutelar o ambiente, a Lei Complementar referida inseriu no ordenamento brasileiro duas importantes ferramentas, a saber: (i) a atuação supletiva e (ii) a atuação subsidiária. Cada uma delas opera em momentos processuais distintos e conforme requisitos próprios, mas, como se verá, atacam igualmente o silêncio ilícito e contribuem com o cumprimento do dever de decisão da Administração Pública ao superar ou mitigar alguns dos fatores internos ou externos que o inviabilizam em muitos órgãos.

A atuação subsidiária consiste na prestação de auxílio de um ente federativo a outro com o objetivo de permitir que este desempenhe suas tarefas de condução de processos administrativos de licenciamento ambiental e de edição de atos de deferimento ou indeferimento de licenças prévias, licenças de operação ou de instalação. Dessa forma, e.g., um pequeno Município mineiro com poucos agentes públicos para atender a um número muito elevado de requerimentos de licença ambiental ou com dificuldades técnicas para compreender um complicado caso de licenciamento em mineração pode solicitar apoio dos órgãos ambientais do Estado de Minas Gerais. Com isso, mais facilmente conduzirá o processo e menor será o risco de desrespeito do prazo de decisão e, por conseguinte, da ocorrência de silêncio ilícito. A atuação subsidiária nada mais é, portanto, que uma espécie de cooperação interfederativa destinada a facilitar o desempenho de competências atribuídas a entes políticos com dificuldades, pontuais ou crônicas, de funcionamento ou operação administrativa. Por essa natureza, a atuação subsidiária sempre opera antes da decisão e mediante requerimento do ente que necessita de apoio.

Em contraste com a atuação subsidiária, solicitada discricionariamente pelo órgão que detém a competência originária para decidir em matéria de licenciamento ambiental, a atuação supletiva enseja a substituição automática do órgão decisor originário pelo órgão ambiental da esfera federativa superior. Se, no mesmo exemplo dado, o pequeno Município mineiro não lograr cumprir o prazo de expediência de licença, por força de lei, o exercício de sua competência decisória será automaticamente lançado para as mãos do órgão ambiental do Estado de Minas Gerais. Aqui, opera-se uma transferência automática de tarefas públicas por força da vontade do legislador, ou seja, de maneira vinculada, sem espaço para juízos de conveniência e oportunidade do órgão originariamente competente que não cumpriu seu dever de decidir em relação a uma solicitação de licença.

Paulo Modesto (2016, s.p.) batizou esse tipo de técnica de combate à omissão decisória – típica de processos que não se harmonizam com a aprovação tácita – de silêncio translatoivo, que define como a “sub-rogação, por deslocamento previsto em lei, da competência decisória ou opinativa de um órgão para outro na organização administrativa, independentemente de presunção de deferimento ou indeferimento da pretensão do particular, em razão de inatividade formal e antijurídica da Administração Pública”. A definição transcrita merece apenas um reparo: o que se transfere não é a competência que é fixada pela lei, mas sim o seu exercício pontual. Modesto reconhece isso em outro trecho, ao afirmar que o órgão originário que deixou de agir e sofreu os efeitos do deslocamento de sua tarefa em um caso concreto não perde automaticamente sua competência para os demais.

Esse tipo de transferência de tarefas administrativas de um ente a outro não se resume ao direito ambiental, nem às relações de órgãos componentes do Poder Executivo. Há outras manifestações de silêncio indesejado que o legislador intenta combater por ferramentas análogas. A ilustrar essa afirmação, note-se que a Lei Anticorrupção prevê expressamente que o Ministério Público, na ação civil pública, poderá solicitar que o juiz aplique as sanções administrativas (de multa e de publicação da decisão condenatória) caso a entidade pública que deveria realizar o processo administrativo de responsabilização tenha silenciado ou se omitido no combate à prática de corrupção.⁸ Como dito, esse exemplo não se refere a processos administrativos liberatórios, mas sim punitivos e envolvem uma forma de atuação

8. Nos termos do art. 20 da Lei Anticorrupção, “nas ações ajuizadas pelo Ministério Público, poderão ser aplicadas as sanções previstas no art. 6º, sem prejuízo daquelas previstas neste Capítulo, desde que constatada a omissão das autoridades competentes para promover a responsabilização administrativa”.

supletiva do Judiciário pela Administração Pública. Ademais, serve para demonstrar que as transferências impositivas de tarefas são uma solução bastante útil e viável de superação da inércia e do silêncio da Administração em variadas ocasiões, inclusive no campo punitivo.

4 O terceiro passo: efeito positivo do silêncio na legislação setorial

O silêncio na Administração Pública em processos liberatórios aceita uma terceira forma de resolução, consistente na conferência de efeitos jurídicos ao decurso do prazo decisório. Ao silêncio, como fato, podem ser atribuídos efeitos que vão desde a preclusão do comportamento até a edição de atos administrativos fictícios. Para indicar esse último fenômeno, costuma-se empregar as expressões “silêncio negativo” e “silêncio positivo”. Na boa síntese de Ricardo Marcondes Martins, o negativo implica o indeferimento do requerimento do interessado após o decurso do prazo e o positivo, o seu deferimento (BACELLAR; MARTINS, 2014).⁹ Em ambos, o legislador cria ficções jurídicas, já que a autoridade não julga de fato.

Na prática, os ordenamentos preveem essas ficções jurídicas em lei para que o silêncio da Administração Pública (como fato) redunde, após o decurso do prazo decisório, em um provimento administrativo, em relações jurídicas externas ou internas,¹⁰ de negação ou de aprovação do quanto solicitado num requerimento. Essa técnica fica geralmente limitada à edição de atos benéficos, como os esperados em processos liberatórios, relativos à expedição de licenças de todo gênero, à autorização, à admissão e assim por diante. Não se coaduna, porém, com outras formas de silêncio ou inatividade, como o relativo à execução de atos materiais, à cominação de sanções, à expedição de atos opinativos como laudos e pareceres, à defesa de interesses da Administração.

Seja como indeferimento do pedido (silêncio negativo), seja como deferimento (silêncio positivo), a previsão do ato administrativo fictício se espalhou pela legislação ao longo do tempo. De início, isso ocorreu para permitir ao destinatário da ação pública viabilizar o controle judicial nos países do contencioso administrativo. Themístocles Brandão Cavalcanti narra que, no direito francês, a Lei de 17 de julho de 1900 considerou o silêncio da Administração como simples recusa e indeferimento nos casos de recursos para o Conselho de Estado. Na Itália, a Lei de 3 de março de 1934, prescreveu de maneira explícita que o silêncio persistente e contínuo da Administração quanto à pronuncia a respeito de um recurso hierárquico era tido como confirmação do ato administrativo e denegação do recurso (CAVALCANTI, 1938, p. 126-127). Em monografia mais recente sobre o tema, André Saddy revela como a partir de então essa técnica se espalhou por países europeus e americanos, como Espanha, Portugal, Argentina, México e Peru.¹¹

Com o passar dos anos, mesmo em países sem o contencioso administrativo, sem justiça especializada em conflitos envolvendo a Administração Pública, o ato fictício resultante do silêncio começou a ganhar atenção, principalmente ao demonstrar aptidão para mitigar os riscos de danos que a lentidão e o atraso processual de alguns órgãos públicos acarretam para o indivíduo, para o mercado e para a sociedade. Leis de setores bem específicos começaram a adotar técnicas de conferência de efeito negativo ou positivo com o objetivo de proteger o cidadão contra o desrespeito a prazos decisórios pela Administração Pública. No Brasil, exemplos disso se encontram: no direito urbanístico, em que o silêncio do Município autoriza o proprietário de imóvel urbano a aliená-lo onerosamente a terceiro mesmo sob direito de preempção; no direito regulatório, em que o silêncio da ANP implica aprovação de planos de exploração de petróleo e gás natural e, igualmente, no direito da concorrência.

Por sua história longa e polêmica, bem como por seu impacto sobre terceiros interessados, o uso do silêncio e de aprovação tácita no direito concorrencial merece comentários apartados. No controle preventivo que o CADE realiza sobre certas concentrações econômicas, a Lei de Defesa da Concorrência fixa um prazo máximo de conclusão processual e, na sua redação originária, prescrevia o

9. Sobre o conceito, cf. também MEDAUAR, 2019, p. 312.

10. O ato tácito é dividido em interno, quando se refere a relações inter-administrativas, ou externo, referente a uma relação entre Administração e administrado. Nesse sentido, VITTA, 1999, p. 130.

11. Para um panorama do direito estrangeiro, cf. SADDY, 2013, especialmente a parte II, a partir da página 131 e SILVA, 2004, p. 473 e seguintes.

seguinte: “art. 64 O descumprimento dos prazos previstos nesta Lei *implica a aprovação tácita do ato de concentração econômica*”. Todavia, esse dispositivo foi vetado pela Presidente Dilma Rousseff por sugestão do Ministério da Justiça, que assim sumarizou suas razões:

Da forma como redigido, o artigo estabelece a aprovação tácita de atos de concentração como consequência automática do descumprimento de quaisquer prazos estabelecidos pela Lei, resultando em medida desproporcional e com o potencial de acarretar graves prejuízos à sociedade. Note-se que a legislação já oferece mecanismos menos gravosos e aptos a apurar as responsabilidades pelo eventual desrespeito aos prazos estabelecidos em lei.

Embora as razões sejam plausíveis e comuns a toda discussão sobre os efeitos positivos, fato é que o direito concorrencial brasileiro há muito tempo previa esse mecanismo. A Lei de Defesa da Concorrência de 1962 previa o instituto ao declarar que, se o CADE descumprisse o prazo de exame da concentração, ela seria considerada válida, sem prejuízo de o Conselho examiná-lo posteriormente – uma espécie de efeito positivo sem preclusão (art. 74, § 3º). Mais tarde, a Lei de 1991, que alterou a de 1962, previu que os atos de concentração não apreciados no prazo legal seriam “válidos, perfeitos e acabados”, salvo se os requerentes tivessem deixado de apresentar esclarecimentos solicitados ou documentos necessários ao exame da operação dentro do prazo legal, situação que estenderia automaticamente o prazo de decisão e conclusão do processo (MARRARA, 2015, p. 192). A mesma lógica foi mantida na Lei de 1994, que continuou a prever o julgamento tácito ou fictício por decurso do prazo, não mais permitindo ao CADE realizar o julgamento. Em realidade, chegou-se a propor a extinção da aprovação tácita da Lei de 1994. Porém, em sentido exatamente contrário ao posterior veto de Dilma ao instrumento previsto na LDC de 2011, o Presidente Luís Inácio Lula da Silva vetou o Projeto de Lei 6.955 que buscava extirpar o instituto, argumentando que:

Não é conveniente a retirada do mecanismo de aprovação de atos de concentração por decurso de prazo, caso o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE não os aprecie dentro do prazo estipulado. Isso porque, em que pese o mau uso que possa ter sido feito desse instrumento no passado, *tal mecanismo de sanção pela eventual morosidade da Administração Pública é de fundamental importância para trazer segurança jurídica à comunidade empresarial no que se refere à notificação de atos de concentração, que, não raras vezes, envolvem operações de incerteza, caso houvesse a possibilidade de se ficar esperando ad infinitum uma decisão do órgão julgador. Tal incerteza poderia trazer resultados extremamente negativos, tanto em termos de incentivos à não notificação dos atos quanto em termos de inibição da livre iniciativa*. Em conclusão, trata-se de um eficiente constrangimento para que a Administração atue nos exatos termos previstos pelo legislador e, portanto, é apropriada a sua permanência no texto legal. (grifei)

Esse exemplo do direito concorrencial é certamente o melhor para narrar a história polêmica e resumir as dúvidas acerca do silêncio positivo no direito administrativo brasileiro. A uma, confirma que a discussão não é nova, como já demonstrava Themístocles Brandão Cavalcanti em seu texto na Revista da Faculdade de Direito da USP de 1938. A duas, revela que as visões sobre o tema estão distantes de um consenso, pois, embora o silêncio positivo gere temores de prejuízos ao interesse público, ele é visto ao mesmo tempo como um importante mecanismo de tutela da segurança jurídica, mormente diante da morosidade que acomete alguns órgãos da Administração Pública. A três, porque o julgamento tácito ou fictício no âmbito do controle estatal de concentrações econômicas insere-se em processos administrativos liberatórios marcados por razoável discricionariedade e impacta fortemente a esfera de terceiros, como consumidores, fornecedores, distribuidores, concorrentes, agentes reguladores entre outros. E, por fim, porque o direito da concorrência serviu de fonte de inspiração para o legislador inserir o mecanismo em leis mais novas, como a referida lei do petróleo e a Lei de Liberdade Econômica.

5 O quarto passo: aprovação tácita no direito administrativo geral

Até pouco tempo, como maior ou menor apoio dos especialistas, o silêncio positivo espalhou-se por alguns poucos campos do direito administrativo especial, ainda que sem alcançar o *status* de instituto do direito administrativo geral. Sem prejuízo desse avanço em setores regulados, algumas

leis de processo administrativo caminharam no sentido de repeli-lo. A paulista serve de exemplo a essa resistência. Em vez de fortalecer o efeito positivo, explicitamente consagrou o negativo ao estipular que: “Ultrapassado o prazo [de 120 dias ou outro legalmente estabelecido] sem decisão, o interessado poderá considerar *rejeitado o requerimento na esfera administrativa*, salvo previsão legal ou regulamentar em contrário” (art. 33, § 1º, grifei). Na prática, entretanto, esse dispositivo gerou pouco ou nenhum avanço. Afinal, como alerta Hachem (2014, p. 158), reconhecer “efeitos negativos ao silêncio administrativo para fins processuais é o mesmo que nada, pois com essa consequência ou sem ela o descumprimento do prazo legal pela Administração já autoriza o juiz... a condená-la a resolver explicitamente o processo administrativo, sob pena de sofrer a aplicação dos diversos meios coercitivos...”.

Com a edição da Lei de Liberdade Econômica em 2019, fez-se uma correção de rumos, alinhando-se o Brasil a outras nações ocidentais, como o Peru, a Alemanha¹² etc. Com efeito, em virtude da Diretiva de Serviços de 2007, o efeito positivo teve que ser absorvido pelo ordenamento dos países membros da União Europeia como instrumento geral para combater a lentidão e abusos de autoridade na condução de processos liberatórios que condicionavam a liberdade de iniciativa e de concorrência principalmente de prestadores de serviços que desejavam se expandir pela zona de integração. Foi assim que, ao lado do instituto do balcão único e da adoção de processos eletrônicos, o efeito positivo despontou em muitos países como forma de garantir liberdades econômicas.

No Brasil, passo semelhante foi dado pelo art. 3º, inciso IX da Lei n. 13.849, de 20 de setembro de 2019, que conferiu a toda pessoa física ou jurídica, “a garantia de que, nas solicitações de atos públicos de liberação da atividade econômica que se sujeitam ao disposto nesta Lei, apresentados todos os elementos necessários à instrução do processo, o particular será cientificado expressa e imediatamente do prazo máximo estipulado para a análise de seu pedido e de que, *transcorrido o prazo fixado, o silêncio da autoridade competência importará aprovação tácita para todos os efeitos, ressalvadas as hipóteses expressamente vedadas em lei*” (grifei). Esse mandamento geral foi calibrado, relativizado e detalhado em dispositivos da mesma Lei, que merecem consideração por delinearem o regime jurídico da aprovação tácita por meio de regras sobre a extensão do instituto a Estados e Municípios (art. 1º, § 5º), sobre a definição de atos de liberação (art. 1º, § 6º), sobre as hipóteses de inaplicabilidade (art. 3º, § 6º, § 7º e § 12) e sobre a fixação do prazo de decisão.¹³

12. “A figura da autorização fictícia como regra geral do processo administrativo alemão é recentíssima. No entanto, o instituto em si não é novo. Assim como se vê no direito brasileiro, também há diversas normas especiais na legislação esparsa alemã que reconhecem os efeitos constitutivos do tempo em relações jurídico-administrativas. Nos termos do §60, IV, do Código de Construções (Baugesetzbuch), por exemplo, a omissão da autoridade estadual em relação ao Plano Urbanístico de Ordenação do Território (Flächennutzungsplan), elaborado pela autoridade municipal, acarreta sua aprovação automática, uma vez decorrido o prazo de três meses. No mesmo sentido, o § 8º, Va, da Lei de Proteção dos Animais (Tierschutzgesetz), a fim de impedir que o desenvolvimento científico seja prejudicado em vista de problemas burocráticos, determina que uma solicitação para realização de testes com animais será automaticamente concedida quando a autoridade responsável não a apreciar no prazo de três meses. Em vista desses dispositivos, muito anteriores à última reforma da VwVfG, já apareciam na doutrina tedesca... As bases de discussão do instituto da autorização fictícia já estavam, portanto, há muito tempo lançadas. O que mudou há pouco foi o reconhecimento desse instituto como regra geral. A autorização fictícia foi inserida na VwVfG somente com a edição da sua quarta Lei de Alteração, de 11 de dezembro de 2008”. MARRARA, 2009, p. 203.

13. Art. 1º, § 5º O disposto no inciso IX do caput do art. 3º desta Lei não se aplica aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, exceto se: I o ato público de liberação da atividade econômica for derivado ou delegado por legislação ordinária federal; ou II o ente federativo ou o órgão responsável pelo ato decidir vincular-se ao disposto no inciso IX do caput do art. 3º desta Lei por meio de instrumento válido e próprio. Art. 1º, § 6º Para fins do disposto nesta Lei, consideram-se atos públicos de liberação a licença, a autorização, a concessão, a inscrição, a permissão, o alvará, o cadastro, o credenciamento, o estudo, o plano, o registro e os demais atos exigidos, sob qualquer denominação, por órgão ou entidade da administração pública na aplicação de legislação, como condição para o exercício de atividade econômica, inclusive o início, a continuação e o fim para a instalação, a construção, a operação, a produção, o funcionamento, o uso, o exercício ou a realização, no âmbito público ou privado, de atividade, serviço, estabelecimento, profissão, instalação, operação, produto, equipamento, veículo, edificação e outros. Art. 3º, § 6º O disposto no inciso IX do caput deste artigo não se aplica quando: I versar sobre questões tributárias de qualquer espécie ou de concessão de registro de marcas; II a decisão importar em compromisso financeiro da administração pública; e III houver objeção expressa em tratado em vigor no País. Art. 3º, § 7º A aprovação tácita prevista no inciso IX do caput deste artigo não se aplica quando a titularidade da solicitação for de agente público ou de seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o 3º (terceiro) grau, dirigida a autoridade administrativa ou política do próprio órgão ou entidade da administração pública em que desenvolva suas atividades funcionais. Art. 3º, § 8º O prazo a que se refere o inciso IX do caput deste artigo será definido pelo órgão ou pela entidade da administração pública solicitada, observados os princípios da impessoalidade e da eficiência e os limites máximos estabelecidos em regulamento. Art. 6º, § 12. O disposto no inciso IX do caput não se aplica às atividades com impacto significativo no meio ambiente, conforme estabelecido pelo órgão ambiental competente. (Redação dada pela Medida Provisória nº 915, de 2019)

Pouco tempo mais tarde, em 18 de dezembro de 2019, o Decreto federal n. 10.178 regulamentou os dispositivos legais apontados e, entre outros aspectos, tratou: (i) da fixação, da contagem, da suspensão e da extensão do prazo; (ii) das exigências ao beneficiário da aprovação tácita; (iii) de hipóteses de inaplicabilidade; (iv) do documento comprobatório de liberação, bem como (v) da renúncia ao direito de aprovação tácita entre outros aspectos que examinarei nos próximos itens.

A publicação dessas normas e a consequente inserção do silêncio positivo como instrumento geral do processo administrativo na Lei de Liberdade Econômica não passaram imunes a críticas. Caio Figueiredo e Aline Klein acreditam que “a modificação do regime do silêncio administrativo efetivada pela Lei de Liberdade Econômica não cria um sistema que proteja satisfatoriamente o particular” (FIGUEIREDO; KLEIN, 2019, p. 346-347). José Cristóvan e Luiza Mallon argumentam que o mecanismo gera riscos de que órgãos públicos, com a prerrogativa de definir prazos de análise, comecem a empregar prazos muito mais extensos, “no caminho inverso àquele confessado propósito de agilidade almejado” pelo legislador (CRISTÓVAN; MALLON, 2019, s.p.). Com a novidade legal, tampouco é de se descartar o aprofundamento de outro problema que Sérgio Ferraz e Adilson Dallari (2012, p. 240) identificam nos processos administrativos em razão das facilidades proporcionadas pelas novas tecnologias nos últimos anos: a utilização inadequada e exagerada de modelos, de relatórios padronizados, de fundamentações genéricas, universais, simplesmente copiadas ou coladas, ou adaptadas levemente a casos novos, sem atenção às suas particularidades e sem uma motivação adequada. Quero dizer com isso que, para evitar o decurso do prazo e o efeito positivo, existe o risco de intensificação de uso de decisões pré-formatadas e de decisões simplesmente transplantadas de um processo a outro.

Além das críticas, foram ouvidos alguns elogios. Paulo Macera e Carolina Mota Mourão destacam que a Lei de Liberdade Econômica, “ao atribuir efeitos positivos ao silêncio da administração de modo genérico, alterou de maneira substantiva o sentido adotado a esse instituto, invertendo a lógica até então adotada de se atribuir efeito denegatório às hipóteses de silêncio” (MACERA; MOURÃO, 2019, p. 352). Marcelo Saadi, a seu turno, realça que a lei tem o mérito de estimular a estruturação de um ambiente mais favorável ao empreendedorismo. Suas normas servem de incentivos a negócios e à previsibilidade dos agentes econômicos, ao mesmo tempo em que desestimulam corrupção e influências políticas (SAADI, 2019, p. 319). Fora isso, é preciso registrar que a novidade coloca o processo administrativo brasileiro em um novo estágio de combate à lentidão e à morosidade de certos órgãos públicos no atendimento das necessidades de pessoas físicas e jurídicas. Resta saber qual a real potencialidade do instituto em discussão a partir de uma análise de seu regime jurídico.

6. Requisitos *explícitos* da aprovação tácita

A exegese dos dispositivos constantes da Lei de Liberdade Econômica e do seu regulamento executivo permite afirmar que a ocorrência da aprovação tácita não é tão simples e fácil quanto se deseja. Afora numerosos requisitos escritos, explicitados nos textos normativos, é imprescindível que se observem requisitos não escritos, implícitos, para que o silêncio positivo seja reconhecido no caso concreto. Por ora, cabe examinar os requisitos expressos, que abrangem: (i) a existência de uma solicitação dos interessados; (ii) de um ato administrativo liberatório; (iii) relativo ao desempenho de atividade econômica; (iv) que venha acompanhada dos elementos instrutórios exigidos; bem como (v) a fixação de um prazo de decisão pela Administração; (vi) que venha a ser violado.

Em primeiro lugar, a aprovação tácita abrange processos liberatórios abertos a pedido dos interessados de modo voluntário ou compulsório. Essa consideração é importante, pois existem casos na legislação de processos liberatórios cuja pedido de abertura é determinado pelo Estado. Melhor dizendo: em certas situações, o particular requer livre e voluntariamente o ato administrativo, como uma licença, autorização etc.; em outros, é compelido a requerê-lo sob pena de sanção. Tome-se o exemplo do direito concorrencial, em que o CADE está autorizado a discricionariamente requerer, no prazo de um ano a contar da respectiva data de consumação, a submissão de atos de concentração econômica que, a princípio, não necessitariam ser notificados segundo os critérios da Lei de Defesa da Concorrência. O Conselho, além dessa situação, pode obrigar a notificação e o pedido de autorização de concentrações

que se encaixam nos parâmetros de controle preventivo, mas não passaram por ele indevidamente (configurando uma das hipóteses de “gun jumping”). Esses dois exemplos ilustram que requerimentos de atos liberatórios ocorrem de modo voluntário ou compulsório. Para a Lei de Liberdade Econômica, a aprovação tácita poderá ocorrer em quaisquer dessas duas situações. No entanto, atos praticados de ofício pelo ente público, sem iniciativa do particular, não se enquadrarão na hipótese legal. Exemplo disso é o ato autorizativo de uso, para certo dia da semana, de espaço na praça ou parque expedido por iniciativa do Município a favor de comerciantes. Aqui não há como se falar de aprovação tácita, portanto.

Em segundo lugar, a aprovação depende de processo liberatório iniciado a pedido e acompanhado de todos “os elementos necessários à instrução”. Em outras palavras, o que a lei exige é que o particular tenha comprovado, por meio de provas lícitas e prévias, todos os fatos essenciais à comprovação dos requisitos legais de emissão do ato. Por consequência, não serão aprovados automaticamente por descumprimento do prazo de decidir os pedidos que não estejam instruídos suficientemente e dependam de uma fase de instrução apartada. Tome-se, para ilustrar, a situação do requerente dependente de documentos ou informações contidas em bancos de dados ou arquivos públicos de acesso restrito. Para viabilizar o início do prazo de decisão e eventual aprovação tácita, será necessário que paralelamente obtenha acesso a esses elementos de prova. Caso a Administração deixe de fornecê-los em fase de instrução, o requerente interessado terá que se valer de outros remédios, como *habeas data*, mandado de segurança ou pedidos baseados na Lei de Acesso à Informação, cujo texto – vale sempre lembrar – impede que a Administração se valha de hipótese de sigilo ou restrição de informações para inviabilizar o direito de petição e de defesa.¹⁴ Hipótese mais complexa é aquela em que a instrução completa do pedido depende de ato opinativo ou oitiva de autoridades públicas. Nessa situação, a omissão estatal inviabilizará a instrução e, por conseguinte, não haverá como se cogitar de aprovação tácita sem que, antes, por mandado de segurança ou outra ação pertinente, obrigue-se o órgão público a viabilizar as provas técnicas e as testemunhais.

Em terceiro lugar, a silêncio positivo servirá unicamente para originar atos fictícios de conteúdo liberatório. A dúvida a respeito desse requisito é óbvia: o que caracteriza um ato liberatório? O legislador buscou responder essa indagação prontamente ao estabelecer que nesta categoria de atos se incluem “a licença, a autorização, a concessão, a inscrição, a permissão, o alvará, o cadastro, o credenciamento, o estudo, o plano, o registro e os demais atos exigidos, sob qualquer denominação, por órgão ou entidade da administração pública na aplicação de legislação, como condição para o exercício de atividade econômica...” (art. 1º, § 6º). A parte inicial desse artigo é meramente exemplificativa e nela se confundem termos técnicos que indicam o conteúdo do ato (autorização, licença, permissão) com termos que batizam formas jurídicas (como registro, alvará e cadastro). Nesta listagem exemplificativa também figuram atos impertinentes ao tema, como os planos e os estudos, que não parecem ter qualquer conteúdo propriamente liberatório em si. Talvez o legislador quisesse se referir à “aprovação” de planos e estudos. Por essas impropriedades e por seu teor exemplificativo, a parte inicial do art. 1º, § 6º tem pouca utilidade prática. Ela mais confunde que esclarece. O cerne do dispositivo legal está, em verdade, na parte textual intermediária, da qual consta a definição do ato liberatório como ato que condiciona o exercício da atividade econômica. Trata-se de ato administrativo, geralmente prévio à realização de um ato comissivo do particular e que condiciona sua licitude. Reconhecido esse conteúdo mandamental, o ato será liberatório a despeito do nome que o rotule.

Em quarto lugar, a legislação restringe o silêncio a atos que liberam o exercício de atividade econômica. Várias conclusões se extraem daí. A uma, o legislador não quis estender o instituto para relações entre Administração e usuários de serviços públicos (relações de serviço), entre Administração e seus agentes (relações laborais), Administração e seus contratados (relações contratuais). A aprovação tácita vale somente para relações de polícia administrativa! A duas, restringe-se por força do texto legal a relações liberatórias baseadas na polícia administrativa sobre comportamentos que configurem atividade econômica, não incidindo sobre relações de polícia sobre atividades sociais, tarefas públicas (e.g. autorizações para

14. Nos termos do art. 21 da Lei n. 12.527/2011, “não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais”.

desempenho de serviço público por agente econômico na qualidade de delegatário ou credenciamento para desempenho de atividades acessórias de polícia na qualidade de credenciado), nem a atividades religiosas ou meramente domésticas, como o porte de arma sem fins profissionais. Assim, os atos liberatórios econômicos podem ser definidos inicialmente por esse critério residual, ou seja, excluindo-se todo o resto. Mas não é só isso. A definição também pode ser feita de modo positivo, já que o art. 1º, § 6º, parte final, insere na definição de atividade econômica a instalação, construção, operação, produção, funcionamento, uso, exercício, realização, no âmbito público ou privado, de atividade, serviço, estabelecimento, profissão, instalação, operação, produto, equipamento, veículo, edificação e outros. Reitere-se: todas essas ações devam se relacionar com o escopo econômico, encaixando-se numa cadeia produtiva de bens ou serviços de qualquer natureza comercializados licitamente no mercado nacional.

O quinto requisito da aprovação tácita consiste na fixação de um prazo de decidir. De acordo com o art. 3º, § 8º da Lei de Liberdade Econômica esse prazo “será definido pelo órgão ou pela entidade da administração pública solicitada, observados os princípios da impessoalidade e da eficiência, bem como os limites máximos estabelecidos em regulamento”. A esse respeito, o Decreto n. 10.178 prevê que: (i) o prazo será dado pela autoridade máxima do órgão ou da entidade responsável (art. 10, *caput*); (ii) o prazo máximo não será superior a 60 dias para a decisão administrativa (art. 11, *caput*); (iii) a autoridade poderá estabelecer prazos diferentes para fases do processo administrativo; (iii) ato normativo poderá estabelecer prazos superiores aos 60 dias em razão de “interesses públicos envolvidos e da complexidade da atividade econômica a ser desenvolvida pelo requerente”, mediante fundamentação da autoridade máxima do órgão ou da entidade (art. 11, § 1º) e (iv) o órgão ou entidade considerarão padrões internacionais para fixação do prazo (art. 11, § 2º).

Afora os riscos de eventual omissão da autoridade no seu cumprimento,¹⁵ esses mandamentos sobre a fixação de prazos mostram-se bastante confusos e em certa medida deslocados do que a legislação geral e especial estabelece. Antes da Lei de Liberdade Econômica, já se sabia que o prazo de decisão é o previsto na legislação especial (leis que regem processos administrativos liberatórios nos campos concorrencial, bancário, sanitário, urbanístico, ambiental etc.) ou, na ausência de regra especial, nas leis gerais de processo administrativo. Seguindo essa lógica, para as entidades e órgãos federais, na falta de norma legal própria, aplica-se o prazo de decisão de 30 dias contado do encerramento da instrução e prorrogável por igual período (art. 48 e 39 da LPA federal). A leitura rápida do art. 3º, § 8º da Lei de Liberdade Econômica passa a impressão de que o agente público possa estabelecer um prazo de modo a ignorar o que diz a lei especial ou, diante de lacuna, a lei processual geral. Essa solução, contudo, exigiria que se entendesse que a Lei de Liberdade Econômica teria revogado implicitamente todas as regras legais de prazos das leis anteriores. Não me parece se essa a melhor interpretação.

Uma solução para o impasse e para eventual antinomia entre os dispositivos da aprovação tácita e outros diplomas legais encontra-se, a meu ver, na distinção entre prazo legal e prazo razoável. No âmbito da União, parte-se da premissa de que a autoridade pública deve seguir os prazos da lei administrativa especial ou, na sua falta, o prazo de decisão de até 60 dias (incluída a prorrogação) da LPA federal. Porém, com a Lei de Liberdade Econômica, é possível que se fixe prazo menor ou, de modo muito excepcional, maior a 60 dias, caso entenda que ele seja o mais adequado à luz das circunstâncias concretas, da duração razoável do processo e dos interesses públicos primários incidentes *in casu*. Assim, como a Lei de Defesa da Concorrência estabelece prazos para análise e autorização de atos de concentração, eles deverão continuar sendo aplicados a princípio, salvo se o CADE, por autovinculação, desejar estipular um prazo menor que o legal por entendê-lo mais razoável.

15. Como advertem Caio Figueiredo e Aline Klein, “... não é muito difícil de imaginar a possibilidade dessa autoridade omitir-se na fixação de um prazo, por pragmatismo ou improviso. No fim do dia, o particular ficará sem um prazo máximo para o processamento do seu requerimento. Ainda que a omissão da Administração na estipulação de tal prazo seja um ato ilegal por si, por violação do dever de decidir a esse respeito, e possa ser combatida judicialmente, tal sistemática pode comprometer a plena eficácia do deferimento tácito dos atos de liberação de atividade econômica. Afinal, o problema maior se trata, justamente, do atraso crônico da Administração no cumprimento de seus deveres legais e institucionais”. FIGUEIREDO; KLEIN, 2019, p. 344-345.

Outro esclarecimento importante que necessita ser registrado diz respeito ao que o prazo abarca. Trata-se de prazo relativo à duração geral do processo ou apenas um prazo referente à expedição da decisão? Como se demonstrou, os 30 dias prorrogáveis por igual período da LPA federal representam um prazo de decisão, não havendo nesta lei geral prazos de instrução. Pelo que se compreende da Lei de Liberdade Econômica, o prazo para a aprovação tácita continua sendo um prazo de decisão, não de duração do processo em sua integralidade. Afinal, se o pedido não estiver instruído, a fixação do prazo por si só não servirá de nada. Nessa perspectiva, a norma regulamentar que prevê a aprovação tácita em razão de descumprimento de prazos fixados para fases outras do processo não serve para absolutamente nada. Por exemplo, se a autoridade fixar um prazo para a instrução, mas o descumprir, isso por si só não poderá levar à aprovação tácita se o pedido não estiver devidamente instruído. O prazo sempre deve ser interpretado como prazo de decisão e não de duração geral do processo administrativo.

O sexto e último requisito escrito da aprovação tácita consiste no decurso do prazo fixado sem a decisão. Para se calcular o decurso, é preciso utilizar normas de contagem expressas, por exemplo, na LPA federal (art. 66). Em apertada síntese, nos processos administrativos dos três Poderes da União, os prazos começam a correr a partir da data da cientificação oficial, excluindo-se o dia do começo e incluindo-se o do vencimento. Esses prazos contam-se em dias contínuos e prorrogam-se sempre até o primeiro dia útil seguinte se o vencimento cair em dia em que não haja expediente ou este for encerrado antes do horário normal. Já os prazos em meses, são contados de data a data. Por motivo de força maior, os prazos podem ser suspensos (art. 67 da LPA).

Não bastassem essas normas gerais pré-existentes à Lei de Liberdade Econômica, o Decreto Regulamentar estipula que o prazo para fins de aprovação tácita começa a ser contado da data em que todos os elementos necessários à instrução do processo tiverem sido apresentados (art. 12, *caput*). Isso significa que não se conta o prazo necessariamente a partir da cientificação do particular acerca da abertura de análise de seu requerimento, mas sim do momento em que se considerar o pedido suficientemente apto e instruído para exame. Por exemplo, se a autoridade afirma que o pedido será examinado em 60 dias a partir de primeiro de março, mas o pedido depende de instrução que se encerra apenas em primeiro de abril, então o prazo de 60 dias correrá de abril em diante [data do final da instrução], não de março [data de definição do prazo decisório].

O prazo de exame do pedido de ato liberatório aceita suspensão em basicamente três situações. A primeira consiste em força maior que inviabilize o processo, como um vírus que ataque o sistema de processo eletrônico e retarde o curso processual, uma enchente ou incêndio que destrua as instalações da entidade pública e impeça seus trabalhos (art. 67 da LPA). A segunda situação resulta de pedido de complementação instrutória, que poderá ser feito uma única vez, de modo claro e exaustivo, pela autoridade pública. (art. 13 do Regulamento). O adjetivo “exaustivo” deixa evidente que a autoridade deve fazer a solicitação de complementação com todas as suas dúvidas, o que a impede de alegar, após a resposta do requerente, que a solicitação do ato liberatório ainda não estava devidamente instruída para fins de julgamento. A terceira situação de suspensão resulta de fato novo que impacte a produção de provas e o exame do pedido (art. 13, § 2º do Regulamento). Isso compreende: (i) fatos prévios desconhecidos que passam a ser conhecidos ou (ii) fatos antes inexistentes que ocorrem ao longo da instrução.

7 Requisitos implícitos da aprovação tácita

Ao lado dos vários requisitos da aprovação tácita que a Lei de Liberdade Econômica e seu regulamento preveem de maneira expressa, há outros extraídos por interpretação lógica e sistemática do ordenamento jurídico. Esses requisitos implícitos abrangem: (i) a clareza e determinação do pedido apresentado à Administração Pública; (ii) a juridicidade formal e material do pedido; (iii) a ausência de efeitos nocivos a terceiros; e (iv) a ausência de responsabilidade do requerente interessado pelo atraso e pelo decurso do prazo.

A clareza e a determinação do pedido são premissas lógicas para a ocorrência de aprovação tácita. Solicitações marcadas pela obscuridade, pela vagueza, pela indeterminação não autorizam que o requerente se beneficie do silêncio positivo estabelecido pela Lei de Liberdade Econômica. Um comerciante que solicite, por exemplo, autorização para transitar e vender alimentos em espaços públicos necessariamente deverá indicar o que pretende comercializar, quando, em que horário, onde, de que modo e agregar todos os documentos instrutórios para tanto.

A juridicidade formal e material da conduta que é objeto do ato liberatório configura um segundo requisito. De nada adiantará especificar detalhadamente o comportamento para o qual se pede o ato administrativo liberatório caso esse comportamento viole normas administrativas, legais ou constitucionais. A exigência de juridicidade é complexa, pois importa comprovação de harmonia do objeto do pedido com o ordenamento jurídico nos seus mais diversos planos, desde a camada das fontes normativas internas até a camada das fontes constitucionais. Além disso, é preciso que o pedido passe por um exame de legalidade em sentido formal. O ato, por exemplo, solicitado por uma pessoa que não tem legitimidade para tanto não poderá ocasionar o silêncio positivo.

O terceiro requisito, mais polêmico, diz respeito à necessidade de que a aprovação tácita não implique restrição ou interferência negativa ilegítima a direitos ou interesses juridicamente tutelados de terceiros. A razão para tanto é simples. Interessado no processo administrativo não é apenas aquele que peticiona no intuito de fazer valer direito ou interesse próprio. Nos termos da LPA federal (art. 9º, inciso II), são igualmente legitimados para figurar como interessado (*i.e.* parte) no processo administrativo “aqueles que, sem terem iniciado o processo, têm direitos ou interesses que possam ser afetados pela decisão a ser adotada”. A preocupação da legislação processual com direitos de terceiros não se encerra na conferência de legitimidade para agir. Ao tratar da convalidação de atos administrativos viciados, a LPA ainda dispõe o seguinte: “em decisão na qual se evidencie *não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros*, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração” (art. 55). Ora, como um ato com vícios sanáveis não pode ser convalidado, muito menos poderá se configurar uma autorização fictícia sem que se faça um justo balanço de como os direitos e interesses de terceiros serão tutelados na prática, por exemplo, mediante a imposição de condicionantes que acompanhem o ato liberatório.

Em quarto e último lugar, a aprovação tácita não poderá beneficiar requerentes de má-fé. Aqueles que derem causa a atrasos ou por qualquer outro expediente, como corrupção, levarem à autoridade a deixar de cumprir o prazo de decisão para acarretar desnecessariamente o efeito positivo do silêncio não apenas deverão ser proibidos de obter o benefício, como deverão ser sancionados nas esferas cabíveis, inclusive criminal. O silêncio positivo não aproveita aos que agem de má-fé.

8 Demais hipóteses de vedação

O conhecimento dos requisitos explícitos e implícitos para a ocorrência da aprovação tácita serve não apenas para a identificação das situações em que o efeito positivo será deflagrado para beneficiar o requerente, como também para indicar hipóteses em que ele restará vedado. A partir disso atinge-se a conclusão de que as hipóteses de vedação da aprovação tácita são muito mais numerosas que as declaradas de modo expreso pelo legislador em alguns artigos da Lei de Liberdade Econômica. De um lado, o efeito positivo ficará obstado quando um ou mais dos requisitos cumulativos deixarem de ser observados. Isso se vislumbrará, por ilustração, em hipóteses de solicitação obscura ou indeterminada, solicitação apresentada por sujeito sem legitimidade para tanto, solicitação de ato sem conteúdo liberatório, de ato sem relação com atividade econômica ou de ato liberatório de comportamento ilegal.

De outro lado, a legislação oferece hipóteses de vedação adicionais que incidirão mesmo quando cumpridos os requisitos explícitos e implícitos mencionados. Nesse sentido, a aprovação tácita não se aplicará:

1. A ato público de liberação relativo a questões tributárias de qualquer espécie ou de concessão de registro de direitos de propriedade intelectual. Assim, *e.g.*, o requerimento de registro de patente ou de marca não julgado no prazo exigirá que o interessado, para obter o ato solicitado, reforce o pedido perante o ente da Administração ou recorra a órgão de controle – como ouvidorias ou como o Judiciário, que poderá determinar o ato, se ele for vinculado e os requisitos estiverem cumpridos, ou estabelecerá prazo para que a Administração emita a decisão discricionária, ainda que após o decurso do prazo.

2. A decisão administrativa que importar compromisso financeiro, como os atos de acesso a fomento, de obtenção de auxílio financeiro, de apoio administrativo que implique custos públicos e assim por diante.

3. A decisão sobre recurso interposto contra ato administrativo denegatório de solicitação de liberação de atividade econômica. Se o ato já tiver sido indeferido em primeira instância, o efeito positivo ficará bloqueado na fase recursal aberta por solicitação voluntária do interessado. Apesar da lacuna legislativa, essa mesma lógica, a meu ver, deverá se estender para decisão de aprovação parcial. Nesse caso, o efeito positivo em fase recursal somente poderá atingir aquilo que já foi autorizado na primeira instância. Outra hipótese polêmica é aquela em que a decisão de primeira instância aprova integralmente o requerimento do ato liberatório, mas é levada à instância superior por força de recurso de ofício ou técnicas análogas de reapreciação por força de lei ou de solicitação de autoridade pública. Em casos assim, entendo que o efeito positivo poderá ocorrer plenamente na instância recursal se, como dito, a decisão originária houver aprovado o requerimento.

4. Quando o pedido de ato liberatório tiver sido formulado por agente público ao órgão ou entidade em que exerça suas funções. Essa vedação se estende para seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade (como filhos e pais) ou por afinidade (como genros, noras, sogros e cunhados), até o terceiro grau. Ademais, não abrange apenas o órgão em que o agente público atua, entendido como a subdivisão interna da pessoa jurídica estatal, senão todos os outros órgãos da mesma pessoa jurídica. Não se incluem na vedação, em síntese: (i) pedidos feitos por agentes públicos a entidades estatais, de direito público ou privado, em que não atuem, seja da mesma ou de outra esfera federativa e (ii) pedidos apresentados por parentes de quatro grau em diante, como primos do agente público.

5. Quando as atividades, objeto do ato liberatório requerido, tiverem impacto significativo no meio ambiente, conforme estabelecido pelo órgão competente (hipótese inserida pela Medida Provisória n. 915, de 2019). Independentemente ou não da conversão dessa MP em lei, o cenário não se modificará, pois a vedação já constava expressamente da Lei Complementar n. 140, de 2011, que rege a política ambiental, inclusive os processos de licenciamento, e estabelece normas de cooperação entre os entes federados. Seu art. 14, § 3º dispõe que “o decurso dos prazos de licenciamento, sem a emissão da licença ambiental, não implica emissão tácita nem autoriza a prática de ato que dela dependa ou decorra, mas instaura a competência supletiva...”. Acerca do tema e independentemente da vedação legal, Rafael Maltez sustenta que a aprovação tácita não deve se aplicar a processos liberatórios ambientais, pois: (i) o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é fundamental e, conseqüentemente, cláusula pétrea da Constituição Federal; (ii) a defesa do ambiente é elemento integrante dos princípios da ordem econômica, não sendo lícito que a atividade econômica seja liberada a degradá-lo; (iii) as atividades com impacto ambiental exigem, pela Constituição, estudo preparatórios e (iv) a vedação da Lei Complementar n. 140 não poderia ser alterada por uma lei ordinária, como a de Liberdade Econômica (MALTEZ, 2019). Na prática, parece haver consenso quanto a essa argumentação, sobretudo diante da sistemática consolidada da Lei Complementar n. 140 no uso de técnicas de silêncio translativo por atuação supletiva de ente federativo superior em caso de descumprimento de prazo pelo ente federativo originariamente competente para exame do pedido concreto.

6. Quando o requerente renunciar o direito de aprovação tácita a qualquer momento nos termos do art. 15 do Decreto Regulamentar da Lei de Liberdade Econômica. A renúncia de direitos é plenamente compatível com a Lei de Processo Administrativo federal, que garante ao interessado a faculdade de renúncia ou desistência por manifestação escrita e sem prejudicar outros interessados (art. 51).

Porém, nos termos do Decreto n. 10.178, a renúncia ao efeito positivo do silêncio não eximirá o órgão ou entidade de cumprir seus prazos decisórios (art. 15, § 1º). Se descumprido o prazo na presença de renúncia ao efeito positivo, os autos deverão ser encaminhados à chefia imediata do servidor responsável pela análise do requerimento, que poderá proferir de imediato a decisão ou designar outro servidor para acompanhar o processo (art. 15, § 2º). De maneira muito interessante, portanto, o Decreto regulamentar criou uma forma de atuação supletiva (ou silêncio translativo) que se destina a garantir a duração razoável do processo apesar de eventual renúncia ao efeito positivo por parte do requerente interessado.

7. A todas as outras hipóteses vedadas por lei especial nos termos da parte final do art. 9º, inciso IX da Lei de Liberdade Econômica. Exemplo disso, já citado, vislumbra-se no art. 14, § 3º da Lei Complementar n. 140, de 2011, que proíbe o efeito positivo do silêncio no licenciamento ambiental.

9 Como agir após a aprovação tácita?

Como ato administrativo fictício de efeito liberatório de um comportamento particular, a aprovação tácita não encerra os problemas decorrentes da omissão da Administração em processar e decidir tempestivamente uma solicitação. Em primeiro lugar, é possível que o beneficiário do silêncio necessite comprovar a aprovação tácita perante terceiros, inclusive outros órgãos da Administração Pública. Em face dessa situação, o artigo 14 do Decreto n. 10.178 autoriza o requerente a “solicitar documento comprobatório da liberação da atividade econômica a partir do primeiro dia útil subsequente ao término do prazo...”. Se depender, porém, de mais uma ação da autoridade que se omitiu, certamente esse ato declaratório tampouco será expedido rapidamente ou sequer será expedido. Pensando nisso, o Regulamento prevê que as entidades públicas, que detenham competências liberatórias, deverão “automatizar a emissão do documento comprobatório de liberação da atividade econômica” (art. 14, § 1º). Ao automatizar a emissão da declaração, a Administração será capaz de contornar uma nova inércia da autoridade competente, impeditiva do exercício da atividade econômica mesmo após a deflagração do silêncio positivo. Estranhamente, porém, o Decreto exige que esse documento não contenha indicação da natureza tácita da decisão administrativa (art. 14, § 2º). Além de não ver sentido nessa regra, na prática, entendo que ela pode obstar a comprovação exata da omissão ilícita do agente público competente para decidir, de sorte a dificultar sua responsabilização pessoal.

Outro problema que acompanha a aprovação tácita é a incerteza jurídica do requerente por ela beneficiado. A conduta dependente do ato liberatório que não foi emitido a tempo necessita observar a juridicidade, ou seja, respeitar desde atos normativos internos, passando por leis até os mandamentos constitucionais. No entanto, como obter razoável grau de certeza sobre essa licitude em situações mais complexas? O problema parece insuperável a princípio. No entanto, o art. 10, § 2º do Decreto Regulamentar permite extrair uma solução interessante. De um lado, esse parágrafo prevê que a aprovação tácita “não exige o requerente de cumprir normas aplicáveis à exploração da atividade econômica que realizar”. Em seguida, prescreve que ela tampouco afastará a sujeição do requerente à exigência de adequações identificadas pelo Poder Público em fiscalizações posteriores. Dessa sujeição à “realização de adequações” extrai-se uma conclusão interessante. Por força do princípio da segurança jurídica, ao verificar que existem indícios de ilegalidade na conduta, antes de tomar medidas punitivas, a autoridade competente deverá solicitar ajustamentos, inclusive mediante uso de compromissos ou por meio da criação de regimes de transição nos termos permitidos pela LINDB (art. 26 e 23). Em outras palavras, se o comportamento derivado da aprovação tácita for interpretado como potencialmente ilícito, antes de abertura de um processo sancionador, a Administração deverá notificar o requerente beneficiado pelo silêncio, buscando, com ele, obter o ajustamento comportamental. Em não sendo possível essa solução, aí sim a Administração poderá utilizar os processos sancionadores para cominar sanções, sem prejuízo de declarar a nulidade da aprovação tácita por vício insanável do objeto.

10 Extensão a Estados e Municípios?

Não se poderia encerrar esse conjunto de reflexões sobre a aprovação tácita na Lei de Liberdade Econômica sem antes cuidar de aspectos federativos. O silêncio positivo constante da Lei n. 13.874/2019 diante da omissão de decidir requerimentos de atos liberatórios se estende a Estados e Municípios? A questão não é tão simples, pois o Congresso detém competência para editar normas gerais de direito econômico e direito urbanístico – áreas em que muitos atos liberatórios são praticados –, mas não tem competência genérica para cuidar de todas as disciplinas do direito administrativo, sobretudo o processo administrativo, visto como inerente à autoadministração dos entes partícipes da federação. Para se encontrar respostas a essa indagação a respeito da aplicabilidade da aprovação tácita na federação, é preciso partir do reconhecimento da divisão constitucional de competências e examinar brevemente dois artigos da Lei em comento.

A endereçar explicitamente o tema da aplicabilidade federativa, o art. 1º, § 5º dispõe que a aprovação tácita não ocorre em processo administrativo sob competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Essa é, portanto, a regra geral, baseada no reconhecimento da autonomia federativa dos entes políticos para cuidar de direito administrativo. No entanto, o mesmo dispositivo traz duas exceções.

A primeira delas vale para “ato público de liberação da atividade econômica... *derivado ou delegado* por legislação ordinária federal” (grifei). O ato liberatório delegado é aquele praticado por um Estado ou Município que recebe da União o direito de exercer uma competência liberatória em seu nome. Exemplo disso seria um ato de autorização de atividades de trânsito de competência de uma entidade federal, mas expedido por órgão estadual de trânsito com base em convênio de cooperação que envolva delegação de tarefas. Já a expressão “ato liberatório *derivado* da legislação ordinária federal” (grifei) parece embutir hipóteses de atos estaduais e municipais expedidos à luz de normas gerais aprovadas pelo Congresso Nacional com suporte em competências legislativas concorrentes. Seguindo essa interpretação, seriam atingidos pelo silêncio positivo os requerimentos de atos de liberação previstos em leis nacionais que tratem de juntas comerciais, saneamento, fauna, caça, pesca, ambiente, esporte, educação e outros assuntos sob competência concorrente.

A segunda hipótese de aplicação excepcional da aprovação tácita se dará sempre que o “ente federativo ou o órgão responsável pelo ato decidir vincular-se” aos mandamentos da Lei de Liberdade Econômica “por meio de instrumento válido próprio” (art. 1º, § 5º, II, grifei). Este inciso contém duas situações distintas. A primeira é mais óbvia e simples. Um Estado ou Município, como ente federativo, poderá aprovar lei que faça valer o mandamento federal em seus processos administrativos liberatórios (ou melhor, em todos eles ou em apenas alguns). Por decisão legislativa própria, o ente federativo estadual ou municipal adota o comentado mecanismo da Lei de Liberdade Econômica.

A segunda situação é aquela em que “o órgão responsável” pelo ato liberatório decide se vincular ao instituto da aprovação tácita previsto na lei federal. A questão que se coloca é a seguinte: pode um órgão estadual ou municipal, como divisão despersonalizada de uma entidade estatal, deliberar solitariamente que seguirá outra legislação processual em matéria administrativa? Por óbvio, se o Estado e o Município detiverem lei processual, ela não poderá ser deixada de lado e substituída por outra a partir de uma escolha isolada do agente público. Exatamente por isso, o art. 1º, § 5º, inciso II, ao tratar de “órgão público”, apresenta evidente inconstitucionalidade, na medida em que suprime a autonomia federativa. Em sentido igualmente crítico a esse trecho legal, Macera e Mourão alertam que a adesão de aplicação do silêncio positivo jamais poderia ser feita de modo casuístico, “por uma opção do administrador em cada processo”, o que violaria o princípio constitucional da impessoalidade. Mais adequado seria a adesão ao instrumento da aprovação tácita por uma decisão prévia geral ou abstrata (MACERA; MOURÃO, 2019, p. 359).

11 Conclusão

a) O ordenamento jurídico brasileiro há décadas reage contra omissões processuais ilícitas da Administração Pública por meio do reforço constitucional e legal do dever de decidir, pela fixação de prazos claros de decisão, pela extensão do devido processo legal e da duração razoável ao processo administrativo, pela adoção de técnicas de transferência voluntária ou compulsória do exercício de competências decisórias, por meios de cooperação interadministrativa e por normas que conferem ao silêncio das autoridades administrativas o efeito de produzir atos administrativos fictícios.

b) Nesse percurso histórico, a Lei de Liberdade Econômica inovou ao adotar o silêncio positivo como regra geral diante da violação, pela Administração Pública federal, de prazos de análise de solicitações de atos liberatórios de atividades econômicas.

c) A aprovação tácita, porém, resta bastante dificultada na prática em razão de sua dependência à observância de uma série de requisitos expressos na Lei e em seu regulamento, bem como de requisitos implícitos, extraídos por interpretação lógica, teleológica e sistemática do ordenamento jurídico.

d) Além disso, as hipóteses de vedação do efeito positivo em processos liberatórios são inúmeras e limitam grandemente a efetividade do instituto. Há vedações resultantes de descumprimento de um ou mais requisitos explícitos ou implícitos e vedações incidentes a despeito do preenchimento de todos os requisitos.

e) Outro óbice à efetividade do instituto em comento reside na sua oponibilidade e comprovação perante terceiros. A Lei de Liberdade Econômica não tratou do tema, mas seu regulamento permite ao requerente interessado solicitar a declaração de decurso do prazo e do efeito positivo, além de estimular os entes públicos a adotar sistemas de certificação digital para evitar que nova omissão comprometa o exercício das atividades econômicas dependentes de liberação.

f) Em termos federativos, quando houver opção legislativa do Estado ou Município pela adoção do silêncio positivo da Lei de Liberdade Econômica e também nos casos de delegação da prática de atos liberatórios federais para entes estaduais e municipais, não haverá grande dificuldade de aplicação do instituto fora do âmbito da União.

g) No entanto, restam ainda dúvidas sobre a interpretação adequada a ser conferida à expressão “atos [estaduais e municipais] derivados da legislação ordinária federal” prevista na Lei de Liberdade Econômica, bem como questionamentos diversos quanto à constitucionalidade de o agente público estadual ou municipal decidir isoladamente adotar o silêncio positivo num ou noutro processo liberatório sob sua competência.

Referências

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; MARTINS, Ricardo Marcondes. *Tratado de direito administrativo*, vol. 5: ato administrativo e procedimento administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. A teoria do silêncio no direito administrativo. *Revista da Faculdade de Direito da USP (RFDUSP)*, v. 34, 1938.

CRISTÓVAN, José Sérgio da Silva; MALLON, Luiza Beckhauser. O que muda com a regra do silêncio positivo da Lei de Liberdade Econômica? *Conjur*, edição digital de 27 de setembro de 2019, disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-set-27/opiniao-muda-regra-silencio-positivo>>. Acesso em 19 dezembro de 2019.

DALLARI, Adilson Abreu. Dever de decidir. In: BITENCOURT, Eurico; MARRARA, Thiago (org.). *Processo administrativo brasileiro: estudos em homenagem aos 20 anos da Lei Federal de Processo Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. O silêncio da Administração Pública. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 13, n. 52, p. 55-75, abr./jun. 2013.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*, 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

FIGUEIREDO, Caio Cesar; KLEIN, Aline Lícia. A eficácia condicionada do deferimento tácito administrativo para atos públicos de liberação: quando o silêncio advém do legislador. CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; MACIEL, Renata Mota; PICCELI, Roberto Ricomini. *Lei da Liberdade Econômica Anotada*, vol. 1. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

FORTINI, Cristiana; DANIEL, Felipe Alexandre Santa Anna Mucci. O silêncio administrativo: consequências jurídicas no direito urbanístico e em matéria de aquisição de estabilidade pelo servidor. *Fórum Administrativo – FA*, ano 6, n. 64, 2006.

HACHEM, Daniel Wunder. Processos administrativos reivindicatórios de direitos sociais – dever de decidir em prazo razoável vs. silêncio administrativo. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, n. 56, 2014.

MACERA, Paulo Henrique; MOURÃO, Carolina Mota. A autorização fictícia na Lei de Liberdade Econômica. CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; MACIEL, Renata Mota; PICCELI, Roberto Ricomini. *Lei da Liberdade Econômica Anotada*, vol. 1. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

MALTEZ, Rafael Tocantins. A Lei 13.874/2019 (Lei de Liberdade Econômica) e a impossibilidade de licença ambiental tácita no contexto do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; MACIEL, Renata Mota; PICCELI, Roberto Ricomini. *Lei da Liberdade Econômica Anotada*, vol. 1. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

MARRARA, Thiago. A “autorização fictícia” no direito administrativo. *RDA*, v. 251, 2009.

MARRARA, Thiago. O que precisa mudar na Lei de Processo Administrativo? *CONJUR*, 17 de fevereiro de 2015, edição digital sem paginação disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-fev-17/thiago-marrara-lei-processoadministrativo-mudar2>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

MARRARA, Thiago. *Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência*. São Paulo: Atlas, 2015.

MEDAUAR, Odete. Comentário ao inciso IX do artigo 3º. CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; MACIEL, Renata Mota; PICCELI, Roberto Ricomini. *Lei da Liberdade Econômica Anotada*, vol. 1. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

MIGUEL, Luiz Felipe Hadlich. Silêncio administrativo – o “não ato”. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (org.). *Os caminhos do ato administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MODESTO, Paulo. Silêncio administrativo positivo, negativo e translativo: a omissão estatal formal em tempos de crise. *Colunistas*, 2016, n. 317, edição online disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/paulomodesto/silencio-administrativo-positivo-negativo-e-translativo--a-omissao-estatal-formal-em-tempos-de-crise->>. Acesso em: 10 de janeiro de 2020.

NOHARA, Irene Patrícia; MARRARA, Thiago. *Processo administrativo: Lei n. 9.784/1999 comentada*, 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

SAADI, Marcelo. Efeitos do silêncio da Administração Pública: comentários ao artigo 3º, IX, da Lei 13.874/2019. CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da;

MACIEL, Renata Mota; PICCELI, Roberto Ricomini. *Lei da Liberdade Econômica Anotada*, vol. 1. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

SADDY, André. *Silêncio administrativo no direito brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

SILVA, Lígia Covre da. Da modernização estatal ao silêncio administrativo e seus efeitos no direito latino americano: uma investigação normativa. *RDDA*, v. 1, n. 2, 2004.

VITTA, Heraldo Garcia. O silêncio no direito administrativo. *RDA*, v. 218, 1999.

Das razões para subsidiar o transporte coletivo

Caio Mário Lana Cavalcanti

Advogado no Carvalho Pereira, Fortini Advogados Associados; Graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Especialista em Direito Administrativo (tendo recebido o Prêmio de Direito Administrativo Professor Júlio César dos Santos Esteves), em Direito Tributário e em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas); Especialista em Direito Tributário pela Universidade Cândido Mendes (UCAM); Especialista em Advocacia Pública pelo Instituto para o Desenvolvimento Democrático (IDDE), conjuntamente com o Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (*Ius Gentium Conimbrigae* – IGC) e com a Faculdade Arnaldo; Especialista em Direito Administrativo, em Direito Público, em Direito Processual e em Direito Constitucional pela Faculdade de Estudos Administrativos de Minas Gerais (FEAD-MG); Especialista em Direito Penal e Processual Penal e em Direito Civil e Processual Civil pela Faculdade Arnaldo; Especialista em Direito Público Aplicado pelo Centro Universitário UNA e pela Escola Brasileira de Direito (EBRAD), conjuntamente com a Escola Superior de Advocacia da OAB/SP (ESAOAB/SP); Possui cursos, dentre outras instituições, pela Universidade de Harvard, pela Universidade de Queensland, pela Universidade Católica de Leuven, pela Universidade Tsinghua, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul (IFRS); Autor de artigos jurídicos em jornais, sites e obras especializadas e autor individual dos livros “Uma Teoria do Dever Fundamental de Pagar Tributos”, “Da Expectativa de Direito ao Direito Subjetivo à Nomeação do Candidato Integrante do Cadastro de Reserva” e “Comentários à Lei de Improbidade Administrativa”, todos pela editora CEEJ.

I – Introdução. II – Das razões para subsidiar a tarifa . III – Conclusão. Referências

I – Introdução

Conforme dispõe o art. 30, V, da Constituição da República, o serviço público de transporte coletivo é essencial para a coletividade. E, embora possa ser prestado diretamente pelos entes municipais, a realidade nos mostra que, na maioria das vezes, conforme permissivo contido no art. 175 da Carta Política, ele o é indiretamente por empresas ou consórcios privados, por intermédio de contratos administrativos de concessão precedidos de licitação.

Nesta toada, a remuneração dos particulares que prestam o serviço de transporte coletivo em sede de concessão comum – ao contrário do que ocorre por exemplo no âmbito da Parceria Público-Privada (PPP), que é uma concessão especial – é efetivada pela cobrança de tarifas. Ou seja, o Poder Público, nas denominadas concessões comuns, não desembolsa valores a fim de remunerar o concessionário, que arca com seus custos e extrai seu lucro principalmente da percepção das tarifas pagas pelos usuários do serviço.

Ocorre que, justamente por isso, a realidade mostra que resta ilusório almejar a redução brusca das tarifas sem que haja ou a redução dos custos do serviço ou o aumento das receitas das empresas privadas. Afinal, tendo em vista que a equação econômico-financeira do contrato deve se manter uniforme, e considerando que as tarifas são a principal – quando não a única – fonte de receita

das concessionárias, cogitar a redução do valor da tarifa sem um concomitante mecanismo que lastreie tal medida não passa de uma falácia. Nos dizeres populares: a conta não fecha.

A empresa privada atua, naturalmente, almejando ganhos financeiros. Por conseguinte, não é possível ignorar os altos custos intrínsecos à prestação do serviço¹, os investimentos necessários e, ainda, uma margem razoável de lucro a incentivar a iniciativa privada, sem a qual o particular não se disporia a prestar o serviço de transporte coletivo.

Nesse cenário, em reflexão a fim de encontrar uma solução que respeite os direitos e os interesses tanto das concessionárias quanto dos usuários, questiona-se: por qual motivo não subsidiar a tarifa do transporte coletivo, enquanto mecanismo de complementação externa para cobrir os custos? Por qual motivo não estimular o Poder Público a subvencioná-la, a fim de que os preços se mantenham acessíveis para a população²? Sem dúvida, tratar-se de uma boa alternativa – na realidade, um verdadeiro investimento³ – para se garantir a adequada prestação do serviço público sem se olvidar da realidade da atividade empresária⁴.

II – Das razões para subsidiar a tarifa

Em primeiro lugar, subsidiar as tarifas de transporte coletivo implica contribuir determinantemente para a modicidade tarifária, imposição prevista no art. 6º, §1º da Lei nº 8.987/95 e principal ponto almejado pela população.

Afinal, como já mencionado, no âmbito das concessões comuns a tarifa é a principal fonte de receita para as concessionárias do serviço, utilizada não só para amortizar os custos inerentes à prestação, mas também para resguardar uma razoável margem de lucro. Nesse sentido, o magistério de Marçal Justen Filho, ao frisar que se englobam nas tarifas os riscos e os custos inerentes à prestação do serviço público:

A exteriorização mais direta do risco do concessionário relaciona-se com a tarifa. O risco é “precificado” não apenas na aceção de comportar uma avaliação financeira mas também no sentido de integrar-se no valor da tarifa. Isso significa que, quanto maior o risco do concessionário, tanto mais elevada a tarifa. A incerteza sobre os custos necessários à efetiva obtenção dos benefícios pretendidos pelo empresário se traduz em custos de transação, o que significa que o empresário transfere para o preço as incertezas e inseguranças que entranham sua atividade⁵.

Nesse horizonte, na medida em que se subsidia a tarifa, incentivando a sua modicidade, passa a ser possível reduzir o seu valor, sem que isso comprometa os interesses econômicos da atividade empresária e a boa prestação do serviço público, que naturalmente demanda dispêndio de dinheiro. É dizer, pelos subsídios, é possível que a tarifa seja módica, tendo em vista todos os supraditos custos inerentes à atividade empresária.

1. Dentre os custos, destacam-se: pessoal e seus encargos trabalhistas e previdenciários, combustível, peças, acessórios e manutenção dos veículos, impostos e taxas, remuneração e despesas administrativas.

2. É nesse sentido a definição de subsídio dada por Vasconcellos, Carvalho e Pereira: o oferecimento de capital pela Administração a uma determinada atividade a fim de que esta seja acessível financeiramente para toda a população. Conferir: VASCONCELLOS E. A.; CARVALHO C. H. R.; PEREIRA R. H. M. *Transporte e Mobilidade Urbana*. Textos para Discussão, 34. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

3. Tanto é que o subsídio à tarifa de transporte coletivo já é uma realidade na Europa, em cidades como Praga, Turim, Madri, Berlim, Amsterdã, Copenhague, Estocolmo, Sevilha, Londres, Paris, dentre outras. Fonte: European Metropolitan Transport Authorities (EMTA).

4. Historicamente, a título exemplificativo, o Município de São Paulo recebe subsídio do Governo do Estado de São Paulo, no âmbito do transporte público municipal. Conferir: <http://www.metro.sp.gov.br/metro/institucional/pdf/rel-administracao.pdf>, <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/01/03/prefeitura-de-sp-reserva-r-29-bilhoes-para-subsidio-da-tarifas-de-onibus-em-2019.ghtml>

5. JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003, p. 78.

Em segundo lugar, como consequência da redução tarifária oriunda do subsídio a que aqui se faz menção, incentivar-se-á a utilização do serviço público do transporte coletivo, prejudicado atualmente em virtude da altíssima competitividade do serviço de transporte individual privado de passageiros oriundo dos aplicativos para celulares, os denominados *apps* – a exemplo do Cabify, do Uber, do 99Pop, do InDriver, dentre outros.

Nesse sentido, imperioso salientar que, sob a ótica da máxima efetividade constitucional, os serviços públicos devem sempre ser resguardados, conservados e estimulados. Devem, assim, ser incentivados à luz da hermenêutica constitucional atual. Destarte, ao transporte coletivo, serviço público essencial que é, devem ser direcionados todos os esforços para que ele seja oferecido da melhor maneira possível, máxime tendo em vista que é meio para concretizar o direito fundamental à mobilidade urbana, diretamente ligado ao bem-estar da população e à própria ideia de dignidade da pessoa humana⁶.

Tais resguardo e prioridade exigidos ao transporte coletivo, no entanto, não vêm sendo vislumbrados como deveriam, porquanto os aplicativos de transporte tornam inviável economicamente a prestação do serviço público de transporte coletivo, colocando em xeque a manutenção de um serviço público que, a teor da literalidade do texto constitucional, é essencial. Assim, subsidiar a tarifa implica não só contribuir para a modicidade tarifária, mas para a valorização do serviço público de transporte coletivo, que deve ser priorizado por mandamento da Constituição da República Federativa do Brasil.

Em terceiro lugar, os subsídios, na medida em que incentivarão o uso do transporte coletivo, contribuirão para um trânsito menos caótico, com menos carros em circulação, o que diminui, inclusive, a emissão de gases poluentes⁷ e o número de acidentes⁸. E, não bastasse tudo isso, conforme estudo técnico de Leonardo Basso e Hugo Silva⁹, ao dissecarem o denominado Efeito Mohoring¹⁰, na medida em que o subsídio à tarifa incentiva o uso do transporte coletivo, aumenta-se a frequência de todo o sistema, o que diminui consideravelmente o tempo de espera para todos os usuários, gerando por conseguinte a prestação de um serviço público mais adequado.

Em quarto lugar, o art. 22, V, da Lei nº 12.587/12 dispõe que “estimular a eficácia e a eficiência dos serviços de transporte coletivo” é atribuição mínima dos órgãos gestores dos entes federativos incumbidos do planejamento e gestão do sistema de mobilidade urbana. Trata-se, então, de mandamento expresso da denominada Lei da Mobilidade Urbana que deve ser observado pelos administradores públicos.

Como se vê, há, portanto, uma nítida intenção do legislador de conferir resguardo e prioridade ao transporte público coletivo, sendo a referida valorização imprescindível para o desenvolvimento urbano integrado, para a potencialização da função social da cidade e, logo, para o interesse público primário amplamente considerado. Por conseguinte, subsidiar o essencial transporte coletivo

6. Nesse sentido: JUSTEN FILHO, Marçal. *Teoria geral das concessões de serviço público*. São Paulo: Dialética, 2003, p. 47; ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 163.

7. Gomide aponta que o incentivo ao transporte coletivo contribui para uma mobilidade sustentável. Conferir: GOMIDE A. A. *Mobilidade Urbana, Iniquidade e Políticas Sociais. Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, Número 12, 2006. Brasília-DF: IPEA

8. É o que já concluiu o estudo de Bruno de Borger e Didier Swysen, no âmbito da Universidade da Antuérpia, na Bélgica. Conferir: DE BORGER, Bruno; SWYSEN, Didier. *Public transport subsidies versus road pricing: an empirical analysis for interregional transport in Belgium*, Working Papers 1999006, 1999, University of Antwerp, Faculty of Business and Economics.

9. Conferir: <https://blogs.lse.ac.uk/usappblog/2015/03/04/cities-that-subsidize-transit-will-get-the-best-value-for-money-in-the-absence-of-congestion-pricing-and-bus-lanes/>

10. Em denominação em homenagem ao seu criador, o economista da Universidade de Minnesota Herbert Mohring, o Efeito Mohring é a observação científica segundo a qual o aumento da frequência da demanda de um determinado serviço acaba reduzindo o tempo de espera dos seus usuários.

não é um favor do Poder Público¹¹, senão uma orientação legal e constitucional, que aponta para o robustecimento e incentivo dos serviços públicos.

Em quinto lugar, também como consequência direta do subsídio que aqui se propõe, na medida em que a modicidade tarifária já estaria resguardada, o concessionário do serviço público teria à sua disposição maior parcela de recursos que antes estariam sendo utilizados, justamente, para buscar concretizar valores módicos às tarifas.

Com tais recursos financeiros à disposição, o particular contratado poderá investir em elementos que concretizarão as demais exigências intrínsecas ao serviço adequado insculpidas no art. 6º, § 1º da Lei nº 8.987/95, quais sejam: a regularidade, a continuidade¹², a eficiência, a segurança, a atualidade, a generalidade e a cortesia na prestação do serviço público. Ora, sendo certo que para a consecução de todos esses objetivos e direitos são necessários indispensáveis recursos financeiros¹³, na medida em que o objetivo da modicidade tarifária já estaria subsidiado, os recursos das concessionárias poderiam se destinar à consecução das demais exigências legais para a consolidação de um serviço público adequado.

Em sexto lugar, a expressão “por conta e risco”, previstas nos incisos do art. 2º da Lei nº 8.987/95 para caracterizar as concessões comuns, não pode ser interpretada como um empecilho. Isso porque, concomitantemente, a Lei Geral de Concessões versa expressamente em seu art. 11 acerca da possibilidade de o concessionário contar com recursos alternativos, dentre os quais pode se destacar o subsídio¹⁴, instrumento este que em nenhum momento resta vedado pela legislação pátria aplicável.

Em sétimo lugar, para além de todo o exposto, a negativa do Poder Público em estabelecer um diálogo com o concessionário para reestabelecer as possibilidades de prestação do serviço público causa, em última instância, um grande encargo para o próprio Estado. Isso porque, haja vista que o concessionário não conseguirá cumprir o contrato se mantidas todas as dificuldades reais encontradas nas circunstâncias fáticas, a Administração Pública deverá posteriormente formular nova licitação (abarcando o novo contexto) e criar mecanismos para a prestação do serviço enquanto não há o desfecho do certame licitatório, aumentando ainda mais os gastos e os encargos da máquina pública.

Em tal cenário hipotético, violado estaria, indubitavelmente, o art. 37, *caput*, da Constituição da República, vez que inobservado o princípio da eficiência. Assim, a manutenção do vínculo e a melhoria das condições para a prestação do serviço público de transporte coletivo é medida oportuna tanto para o Poder Concedente e para o concessionário, quanto para a coletividade.

Ainda nesse âmbito, realça-se ainda que as novas tendências do Direito Administrativo apontam para uma Administração Pública concertada, dialógica, que busca um *iter* de formação da

11. Nesse sentido: FEIGHAN A. R.; DURKAN, Joan; DURKAN, Joe. *Comparison of subvention levels for public transport systems in European cities*. Department of Transport – University College Dublin. 2000. Disponível em: < <http://researchrepository.ucd.ie/handle/10197/124>>

12. Por se tratar de concessão de serviço público, a prestação deve ser continuada, por força do princípio da continuidade dos serviços públicos, que garante o fornecimento contínuo de serviços que são essenciais para o cidadão e que guardam relação direta com a dignidade da pessoa humana e com o bem-estar de toda uma comunidade. Desta feita, a interrupção do cumprimento de tais contratos específicos atinge não só poder concedente e concessionário, mas sobretudo a população que depende de tais serviços para o cumprimento dos seus direitos fundamentais de maneira substancial. Atinge, portanto, o interesse público.

13. Conferir: GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos*: direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

14. Não é pacífico o entendimento que subsídios se enquadrariam como receitas alternativas.

decisão administrativa por intermédio do consenso com o administrado e com o contratado, em detrimento de uma atuação unilateral, agressiva e autoritária típica do Estado Liberal¹⁵.

Também sob esta perspectiva, portanto, patente a necessidade de o Poder Público estabelecer com o concessionário novas diretrizes contratuais necessárias em virtude das dificuldades surgidas no caso concreto. É preciso, nesta toada, a reunião de esforços por parte tanto do contratado quanto da contratante, com o fito de oferecer à comunidade um serviço público de qualidade.

Portanto, à guisa de peroração, por qualquer ângulo que se observe, comprovada está a possibilidade jurídica e a conveniência do oferecimento de subsídios às tarifas do transporte coletivo, máxime tendo em vista que os contratos de concessão não são estanques¹⁶, mas devem se amoldar às necessidades intrínsecas à fiel consecução do interesse público no caso concreto.

III – Conclusão

Ante o exposto, conclui-se primeiramente que resta impossível reduzir abrupta e radicalmente os valores das tarifas do transporte coletivo sem que haja, reciprocamente, a diminuição dos custos ou o aumento da receita, sobretudo tendo em vista que aquelas são a primordial fonte de receita das concessionárias.

À guisa de arremate, é nesse sentido que emergem os subsídios como mecanismos aptos a contribuir para a modicidade tarifária, para a valorização do transporte público coletivo, para a manutenção de uma prestação adequada do serviço público e, conseqüentemente, para a diminuição de poluentes, para a mitigação do trânsito caótico e para a redução dos acidentes envolvendo veículos de pequeno porte.

Referências

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Direito dos serviços públicos*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a administração pública no século XXI. *Revista de investigações constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017.

DE BORGER, Bruno; SWYSEN, Didier. *Public transport subsidies versus road pricing: an empirical analysis for interregional transport in Belgium*, Working Papers 1999006, 1999, University of Antwerp, Faculty of Business and Economics.

FEIGHAN A. R.; DURKAN, Joan; DURKAN, Joe. *Comparison of subvention levels for public transport systems in European cities*. Department of Transport – University College Dublin. 2000. Disponível em: < <http://researchrepository.ucd.ie/handle/10197/124>>.

FORTINI, Cristiana. As alterações contratuais: o desafio do intérprete. In: FORTINI, Cristiana; PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. *Licitações e contratos: aspectos relevantes*. 2. ed. ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

15. Nesse sentido, verificar: BITENCOURT NETO, Eurico. Transformações do Estado e a administração pública no século XXI. *Revista de investigações constitucionais*, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 207-225, jan./abr. 2017.

16. FORTINI, Cristiana. As alterações contratuais: o desafio do intérprete. In: FORTINI, Cristiana; PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. *Licitações e contratos: aspectos relevantes*. 2. ed. ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 23.

GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GOMIDE A. A. Mobilidade Urbana, Iniquidade e Políticas Sociais. *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, Número 12, 2006. Brasília-DF: IPEA.

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

VASCONCELLOS E. A.; CARVALHO C. H. R.; PEREIRA R. H. M. *Transporte e Mobilidade Urbana*. Textos para Discussão, 34. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011.

Reforma administrativa em discussão

Marcelo Silva Souza

Advogado e Consultor Jurídico; Professor de Direito Administrativo na Fundação Santo André/SP;
Secretário Municipal de Administração de Louveira/SP

O Congresso Nacional voltou a discutir um tema que promete gerar grande polêmica: trata-se da discussão em torno da reforma administrativa, que chegou à Câmara através da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 23/2020. A PEC foi apresentada em setembro passado, teve votação adiada na ocasião, mas, agora, promete voltar a movimentar a discussão entre os deputados federais.

Particularmente, pautada na minha experiência profissional, sou favorável a uma reforma a menos agressiva possível, defendendo estabilidade para as carreiras típicas de Estado (que englobam polícias, Magistratura, membros do Ministério Público, Defensoria e Fazenda Pública, professores, assistentes sociais, técnicos administrativos e, essencialmente, aquelas atribuições de fiscalização e controle).

Também entendo, por outro lado, que as atividades-meio deveriam ser terceirizadas – aqui incluem-se, entre outras, conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, recepção, telecomunicações e manutenção de prédios e próprios públicos, equipamentos e instalações de maneira geral.

Para mim, uma reforma administrativa que fosse realizada sob esse norte poderia dar, aos municípios, um apoio fundamental em seu planejamento para que pudessem ampliar, a médio e longo prazo, suas respectivas capacidades de investimento na melhoria dos serviços públicos.

No mundo real, a PEC apresentada (23/2020) restringe a estabilidade no serviço público e cria cinco tipos de vínculos com o Estado. A proposta prevê que leis complementares tratarão de temas como política de remuneração, ocupação de cargos de liderança e assessoramento, progressão e promoção funcionais e definição das chamadas “carreiras típicas de Estado”.

A abrangência será para Executivo, Legislativo e Judiciário (em âmbito federal, estadual municipal e Ministério Público). O ingresso será por concurso público (que incluirá período de experiência ou seleção simplificada).

A estabilidade, no entanto, será definida por futura lei complementar – e apenas nas áreas definidas pelo Estado como “carreiras típicas”. Lei complementar ainda a ser erigida também vai tratar da remuneração destes novos funcionários, definindo as regras gerais. É fundamental salientar, ainda, que cada um dos entes federados poderá regulamentar o tema.

Entre as maiores polêmicas já apresentadas estão os diversos benefícios que serão vedados ao “novo” servidor público. O texto apresentado pela PEC elenca que serão vedados licença-prêmio, aumentos retroativos, férias anuais superiores a trinta dias, adicional por tempo de serviço, aposentadoria compulsória como punição, parcelas indenizatórias sem previsão legal, adicional ou indenização por substituição não efetiva.

Outros benefícios estão vedados pela PEC: redução de jornada sem redução de remuneração (salvo por motivo de saúde), progressão ou promoção baseada exclusivamente em tempo de serviço e incorporação ao salário de valores referentes ao exercício de cargos e funções.

No texto que foi enviado à Câmara dos Deputados, o ministro Paulo Guedes (Economia) aponta, entre outras justificativas em que pede apoio para a aprovação da PEC, que “o Estado custa muito, mas entrega pouco.” É fato que essa é a percepção geral de nossa população – a de um Estado que exige muitos impostos e oferece muita pouca contrapartida.

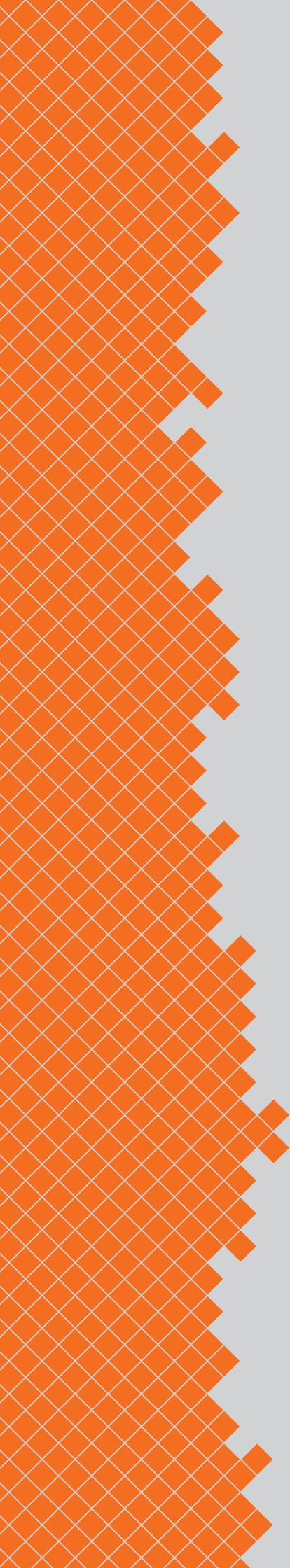
A questão é saber se uma reforma administrativa nos moldes em que está sendo sugerida terá o condão de fazer com que os municípios, principalmente, consigam se reestruturar de tal maneira que seus respectivos orçamentos possam ser aplicados em investimentos que, ao final, possam beneficiar a população.

Afinal, a produção legislativa deve se dar sempre com foco no aperfeiçoamento da gestão pública, na oferta de serviços cada vez melhores e que possam atender aos temas que são de interesse público – temas que também estão em mudança constante, graças à nossa sociedade multifacetada deste século 21.

Se, desse ponto de vista, o legislador é um agente da modificação, há que se tomar cuidado com o processo de discussão da PEC da reforma administrativa. Devemos lembrar que cabe ao funcionalismo, por este se situar na ponta do atendimento ao cidadão, os mecanismos de controle e de produção que devem estar presentes na utilização adequada dos recursos públicos.

Para os sindicatos e trabalhadores em geral, a PEC dá ensejo a críticas de que pode ocorrer uma espécie de “desmonte” dos serviços públicos, pela alteração de dispositivos já apresentados anteriormente.

As discussões prosseguirão nos próximos dias. Espero que, ao final do processo, o Estado brasileiro possa comemorar as mudanças, e que a gestão pública venha a se beneficiar do novo ordenamento jurídico.



SAM

SOLUÇÕES

JURISPRUDENCIAIS

Esta seção apresenta julgados cuidadosamente escolhidos a respeito de diversos temas pertinentes e atuais, indispensáveis a todos os que desejam se manter a par das últimas decisões dos tribunais brasileiros.

Os julgados aqui apresentados são publicados em seu inteiro teor, com apenas pequenos ajustes de formatação para melhor adequação à publicação neste periódico.

Possíveis irregularidades em contratação para a realização de festa de confraternização

Tribunal de Contas da União

Grupo II – Classe VII – Plenário

TC 002.115/2019-0

Natureza: Denúncia

Órgão/Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica

Responsável: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei n. 8.443/1992).

Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: DENÚNCIA. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM CONTRATAÇÃO PARA A REALIZAÇÃO DE FESTA DE CONFRATERNIZAÇÃO. CONHECIMENTO. OITIVA. DILIGÊNCIA. PROCEDÊNCIA. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA.

Relatório

Trata-se de processo de denúncia versando sobre possíveis irregularidades ocorridas na Agência Nacional de Energia Elétrica, relacionadas ao uso de recursos públicos para a realização de evento festivo.

2. A Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas, instruindo os autos à peça 12, resumiu as alegações da denunciante (peça 1, pp. 1-3), consoante a seguir: a) a Aneel teria arcado com o custo da organização da festa de 21 anos da Agência (dezembro/2018), com público de 800 pessoas; b) a despesa total teria sido de R\$ 182.300,00, incluindo R\$ 51.500,00 para locação de salão, R\$ 44.900,00 para produção artística e animação, R\$ 41.700,00 para o *brunch* e R\$ 15.000,00 para decoração, fato que caracterizaria improbidade administrativa e ensejaria a restituição do montante ao erário; c) a Aneel teria deixado de cumprir parte das suas fiscalizações em 2017 e suspenso os serviços de teleatendimento ao consumidor em 2016, por falta de recursos; d) o evento seria alheio às suas finalidades institucionais e contrário ao interesse público, violando a Lei 9.427/1996, que a instituiu, bem como os princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da legitimidade, da eficiência e da economicidade; e e) a jurisprudência do TCU seria pacífica no sentido de que o agente público deve se abster de custear eventos incompatíveis com as finalidades institucionais do ente a que se encontra vinculado.

3. Por meio de despacho acostado aos autos (peça 14), conheci preliminarmente da denúncia e autorizei a promoção da oitiva e da diligência propostas pela Selog (peça 12).

4. Promovidas as medidas processuais pertinentes, foi lavrada a instrução de mérito de peça 40, a qual transcrevo a seguir com os pertinentes ajustes de forma, e que contou com a aprovação do escalão dirigente da referida unidade técnica especializada (peças 41-42):

“FASE DO CONTRATO

O evento questionado (Festa de confraternização de 21 anos da Agência) foi realizado em 7/12/2018 (peça 35, p. 1), por meio do Contrato 28/2018 (peça 26, p. 1-34), referente ao Processo 48500001860201711, Pregão Eletrônico 29/2017, firmado entre a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e a empresa EHN Carvalho Serviços de Publicidade – Eireli. O objeto do contrato é a

prestação de serviços que envolvam a organização e execução de eventos a serem promovidos ou que venham a ter a participação da Aneel, que poderão ser realizados em todo o Território Nacional (peça 27, p. 1).

B. MOMENTO PROCESSUAL

1. Promovidas a oitiva e a diligência quanto às alegações do denunciante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

C. HISTÓRICO DE COMUNICAÇÕES

[...]

E. EXAME TÉCNICO

Item 10.2: realizar a oitiva da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), com amparo no art. 250, V, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, manifeste-se quanto à realização de festa de confraternização de 21 anos da Agência, em dezembro de 2018, conforme notícia publicada pelo jornal “O Estado de São Paulo”, em edição de 20/12/2018, considerando que a jurisprudência do TCU segue no sentido de que não são admissíveis despesas com comemorações, festas e confraternizações pela Administração, quando forem incompatíveis com as finalidades institucionais, pois carecem de amparo legal e comprometem a política de austeridade, conforme Acórdão 2.856/2019-TCU-1ª Câmara, Acórdão 1.080/2015-TCU-2ª Câmara, entre outros.

Fundamento legal ou jurisprudencial: Acórdão 2.856/2019-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que julgou os recursos interpostos pelos responsáveis, em razão do Acórdão 2.412/2017-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Sherman, no bojo do TC 006.543/2016-2.

Contextualização:

2. A matéria do jornal “O Estado de São Paulo”, em edição de 20/12/2018, constante no sítio da internet, também veiculada pela revista “Veja”, jornal on-line “Metropoles” (<https://www.metropoles.com/brasil/justica/festa-da-aneel-pgr-e-acionada-para-apurar-lesao-aos-cofres-publicos>) e pelo blog “O Antagonista” (<https://www.oantagonista.com/brasil/pgr-e-acionada-para-apurar-lesao-aos-cofres-publicos-em-festa-da-aneel>), todos no dia 21/12/2018, relatam a despesa incorrida na festa de confraternização de 21 anos da Aneel, que teria sido custeada com recursos públicos. A jurisprudência no Tribunal de Contas da União segue no sentido de que não são admissíveis despesas com comemorações, festas e confraternizações pela Administração, quando forem incompatíveis com as finalidades institucionais, pois carecem de amparo legal e comprometem a política de austeridade, que deve ser sempre perseguida pelo Poder Público.

Manifestação do órgão/entidade:

a) A Aneel fez constar no Ofício 82/2019-AIN/Aneel (peça 23, p. 1-2) que o assunto dos preparativos para a festa de confraternização de 21 anos da Agência foi apresentado na Reunião Administrativa Ordinária da Diretoria, realizada em 18/9/2018, item 7.2 (peça 24, p. 3) e na Reunião Administrativa Ordinária da Diretoria, realizada em 27/11/2018, item 9.4 (peça 25, p. 4);

b) com relação ao contrato, informa que a Agência possui, para a realização de eventos, o Contrato 28/2018 – Aneel (peça 26, p. 1-34), cujo objeto é a prestação de serviços que envolvam a organização e execução de eventos a serem promovidos ou que venham a ter a participação da Aneel, que poderão ser realizados em todo o Território Nacional; advindo do Pregão Eletrônico 29/2017 – Aneel;

c) para análise, encaminha cópias dos processos de contratação (48500.001860/2017-11) (peça 39, p. 1-3); Contrato 28/2018 – Aneel (48535.001200/2018-00) (peça 26, p. 1-34); extrato do contrato 28/2019, publicado no Diário Oficial da União (48535.001236/2018-00) (peça 27, p. 1); e parecer que embasou a contratação (48516.003783/2017-00) (peça 28, p. 1-14);

d) encaminhou, também, cópia de dois processos de pagamento, 48500.006429/2018 e 48500.006442/2018, uma vez que os eventos têm correlação (peça 23, como itens não digitalizáveis);

e) em complemento da documentação, anexou cópias dos seguintes documentos institucionais afeitos à questão: Política de Comunicação Interna; Plano de Comunicação 2018-2021, aprovado

pela Diretoria Colegiada (peça 31, p. 1-8); Plano Corporativo de Melhoria do Clima Organizacional 2016-2018 (peça 29, p. 1-6); e, Programa de Qualidade de Vida no Trabalho (peça 30, p. 1-11); e

f) no tocante à designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, indicou a servidora Estefania Torres Gomes da Silva, Coordenadora de Suporte a Administração, Atendimento de Órgãos de Controle e Gestão de Riscos/Especialista em Regulação (estefania@aneel.gov.br, 2192-8923) (peça 23, p. 2).

Item 10.3: realizar a diligência da Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), nos termos do art. 157, § 1º, do Regimento Interno/TCU, para que, no prazo de quinze dias, forneça os seguintes documentos e informações à realização de festa de confraternização de 21 anos da Agência, em dezembro de 2018:

- a) cópia de todos os atos administrativos praticados que levaram à realização do referido evento;
- b) cópia do contrato que foi utilizado para a realização desses serviços;
- c) cópia de todos os pareceres técnicos e jurídicos que embasaram a autorização para a realização dessas despesas;
- d) cópia de todos os processos de pagamentos referentes a essas despesas;
- e) demais informações que julgar necessárias; e
- f) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 157, § 1º, do Regimento Interno/TCU.

Contextualização:

3. A denúncia não trazia elementos suficientes nos autos capazes de possibilitar a adequada análise da matéria, sendo necessária a prestação de informações adicionais e obtenção de cópia de documentos acerca da alegada festa de confraternização realizada no ano de 2018.

Manifestação do órgão/entidade:

- a) A Aneel encaminhou a documentação solicitada na diligência (peça 24-31).

Análise:

4. No tocante às Reuniões Administrativas Ordinárias da Diretoria da Aneel (peça 24, p. 3 e peça 25, p. 4), onde foram noticiados os preparativos para a festa de confraternização de 21 anos da Agência, verifica-se que não ficaram registradas nas atas da 34ª Reunião e 44ª Reunião informações esclarecedoras sobre os motivos que ensejaram a autorização do evento, com dispêndio de recursos públicos.

5. Sobre o Contrato 28/2018, firmado entre a Aneel e a empresa EHN Carvalho Serviços de Publicidade – Eireli, cujo objeto é a prestação de serviços que envolvam a organização e execução de eventos (peça 26, p. 1-34), advindo do Pregão Eletrônico 29/2017, verifica-se que a fonte de recursos para custeio das despesas é a “174032273” (peça 27, p. 1).

6. Em consulta ao site da Aneel (<https://www.aneel.gov.br/documents/653889/14859944/Presta%C3%A7%C3%A3o+de+Contas+2018/ec2e531b-ec75-f608-db20-74cfbe4eb218>) e do Tesouro Nacional (http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/205525/AnexoI_RECEITA_ORCAMENTARIA.pdf) ficou constatado que a origem da fonte de recursos “174032273” (Taxa de Fiscalização dos Serviços de Energia Elétrica) é o exercício do poder de polícia da Aneel, definido em lei, tendo como fato gerador o poder disciplinar, por meio do qual o Estado intervém em determinadas atividades, com a finalidade de garantir a ordem e a segurança.

7. A Aneel tem autonomia administrativa, orçamentária e financeira e a principal fonte de recursos da Agência é a “TFSEE (Fonte detalhada 0174032273)”. Os dispêndios orçamentários da Aneel para custear suas atividades e projetos são realizados nessa fonte de recursos (<https://www.aneel.gov.br/documents/653889/14859944/Presta%C3%A7%C3%A3o+de+Contas+2018/ec2e531b-ec75-f608-db20-74cfbe4eb218>).

8. Sobre os processos de pagamento 48500.006429/2018 e 48500.006442/2018, que possuiriam relação com a despesa da confraternização, é possível a identificação, no documento 48500.006442/2018, que em 19/12/2018 consta termo de abertura do processo 159/2018-SCR/Aneel, que trata do

pagamento de serviços prestados pela empresa EHN Carvalho Serviços de Publicidade – Eireli – EPP, com a organização execução do evento “Confraternização Aneel 21 anos” (peça 34, p. 1).

9. A Nota Técnica 158/2018-SCR/Aneel cita o custo estimado de R\$ 182.379,00 para o evento (peça 35, p. 1), valor confirmado no Plano de Trabalho Consolidado (peça 36, p. 1-3), na fatura comercial da empresa EHN Carvalho Serviços de Publicidade – Eireli – EPP (peça 37, p. 1-2) e na documentação de apropriação e pagamento da despesa no Siafi (peça 38, p. 1-6).

10. O Gerente Executivo de Comunicação e Relações Institucionais (Gestor do Contrato – Substituto) atestou que os serviços foram prestados e recomendou o pagamento do valor relativo à fatura 11/2018 (peça 37, p. 1-2).

11. O Tribunal de Contas da União analisou a questão do vínculo entre eventos festivos e os objetivos institucionais em órgão da administração pública, por exemplo, no Acórdão 2.856/2019-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que julgou os recursos interpostos pelos responsáveis, em razão do Acórdão 2.412/2017-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Sherman, no bojo do TC 006.543/2016-2. Na análise da questão suscitada, concluiu que podem ser consideradas regulares as despesas realizadas com festividades, desde que se compatibilizem com os objetivos institucionais da entidade e que sua realização se revista de caráter excepcional e apresente patente grau de razoabilidade.

12. A jurisprudência do TCU tem deliberado no sentido de que:

[...] não são admissíveis despesas com comemorações, festas e confraternizações, ainda que em razão de posse em cargos, pois carecem de amparo legal e comprometem a política de austeridade, que deve ser sempre perseguida pela Administração Pública (primeiro parágrafo do voto da Decisão 112/2002 – TCU – 1ª Câmara, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues).

13. Além dos julgados acima mencionados, pode-se destacar: Acórdão 2.012/2007-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Sherman; Acórdão 473/2009-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro; Acórdão 6.726/2010-TCU-Primeira Câmara, da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer; Acórdão 7.498/2012-TCU-Primeira Câmara, da relatoria do Ministro José Mucio Monteiro; Acórdão 2.155/2012-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro; Acórdão 1.080/2015-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Marcos Bemquerer; Acórdão 776/2016-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Augusto Sherman; Acórdão 8.564/2017-TCU-Segunda Câmara, da relatoria do Ministro Vital do Rêgo.

14. Diante do exposto, em que pese as informações prestadas pela Aneel, que fez encaminhar cópia da Norma de Organização Aneel 46, que instituiu a Política de Comunicação (peça 31, p. 1-8), a “Nota Técnica 212/2018-SRH/Aneel”, que trata da revisão do Programa de qualidade de vida da Aneel – Vidaneel e instituição do plano de ação 2018-2021 (peça 30, p. 1-11), o plano corporativo do clima organizacional (peça 29, p. 1-6) e o contrato firmado com a empresa EHN Carvalho Serviços de Publicidade – Eireli (peça 26, p. 1-34), como forma de comprovar a legalidade da contratação, não identificamos nesses documentos referências que justificassem a contratação questionada.

15. Quanto às Atas das Reuniões Administrativas Ordinárias da Diretoria da Aneel (peça 24, p. 3 e peça 25, p. 4), onde foram noticiados os preparativos para a festa de confraternização de 21 anos da Agência, verifica-se que, embora não se possa identificar a autorização expressa da Diretoria nas atas da 34ª Reunião e 44ª Reunião para a realização do evento com dispêndio de recursos públicos, conforme disposto no parágrafo único do art. 7º da Portaria 3.372, de 9/12/2014, que aprova a Norma de Organização Aneel 46, que institui a Política de Comunicação, as ações de comunicação não consideradas no âmbito do Plano de Comunicação da Aneel deverão ser submetidas à deliberação da Diretoria colegiada, por meio de processo instruído pela unidade organizacional demandante e do qual conste Nota Técnica da Superintendência de Comunicação e Relações Institucionais – SCR (peça 31, p. 5). Compreende-se que a ação de comunicação representada na “Festa de Confraternização” foi objeto de deliberação da Diretoria Colegiada, devendo, portanto, serem responsabilizados os Diretores presentes nas sessões da 34ª Reunião e 44ª Reunião (peça 24, p. 3 e peça 25, p. 4).

16. Desta forma, propõe-se a responsabilização dos seguintes responsáveis da Aneel identificados na Matriz de Responsabilização em anexo a esta instrução:

a) André Pepitone da Nóbrega, Diretor – Geral; Sandoval de Araújo Feitosa Neto, Diretor; e Efrain Pereira da Cruz, Diretor: pela conduta de autorização do evento com gasto público, “Festa de confraternização de 21 anos da Aneel”, conforme Ata da 34ª Reunião Administrativa Ordinária, realizada no dia 18/9/2018 (peça 24, p. 3) e 44ª Reunião Administrativa Ordinária, realizada no dia 27/11/2018 (peça 25, p. 4), despesa sem amparo legal, comprometendo a política de austeridade, que deve ser sempre perseguida pela Administração Pública, conforme Decisão 112/2002-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues;

b) Rodrigo Limp Nascimento, Diretor: pela conduta de autorização do evento com gasto público, “Festa de confraternização de 21 anos da Aneel”, conforme Ata da 34ª Reunião Administrativa Ordinária, realizada no dia 18/9/2018 (peça 24, p. 3), despesa sem amparo legal, comprometendo a política de austeridade, que deve ser sempre perseguida pela Administração Pública, conforme Decisão 112/2002-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues;

c) Paulo César Montenegro de Ávila e Silva, Gerente Executivo de Comunicação e Relações Institucionais, Executor titular do Contrato 28/2018: pela conduta de autorização da abertura do processo de pagamento de serviços prestados (Termo de Abertura de Processo 159/2018 –SCR/Aneel, de 19/12/2018, à peça 34, p. 1); atesto da Fatura 48574.002092/2018-00, da empresa EHN Carvalho Serviços de Publicidade Eireli – ME, NF-e 000.000.887 Série 001, de 19/12/2018 (peça 37, p. 1-3) e recomendação do pagamento do valor total da despesa da Fatura 11/2018 (peça 35, p. 2), referente ao gasto público com a “Festa de confraternização de 21 anos da Aneel” (peça 36, p. 1-3), despesa sem amparo legal, comprometendo a política de austeridade, que deve ser sempre perseguida pela Administração Pública, conforme Decisão 112/2002-TCU-1ª Câmara, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

17. Na jurisprudência do TCU é pacífico que tal patrocínio de festividades com recursos públicos é irregular. A realização de despesas não vinculadas à atividade fim do órgão/entidade como solenidades, festividades, eventos comemorativos e quaisquer congêneres, tem vedação expressa na jurisprudência desta Corte de Contas, havendo, portanto, impossibilidade de se realizar despesas desta natureza à conta dos cofres públicos em virtude da falta de amparo legal.

18. Diante do exposto, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao mérito da presente denúncia como *procedente*, devendo ser promovida a conversão dos presentes autos em Tomada de Contas Especial, de forma a realizar a devida citação dos responsáveis.

[...]

Análise:

19. Em função da determinação proposta, conforme apurado nos autos, existe a necessidade de restituição aos cofres públicos dos valores dispendidos com o evento, no valor histórico de R\$ 182.379,00 (cento e oitenta e dois reais e trezentos e setenta e nove centavos), o que deverá ser feito por meio de Tomada de Contas Especial.

[...]

I. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

20. Em virtude do exposto, propõe-se:

20.1. *conhecer* da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução – TCU 259/2014;

20.2. no mérito, considerar a presente denúncia *procedente*;

20.3. com base no art. 47 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 252, do RI/TCU, determinar a conversão deste feito em Tomada de Contas Especial (TCE), para tratar do débito apurado, devendo, nos termos do art. 41, caput, da Resolução-TCU 259/2014, autuar processo específico para esse fim, ao qual será apensado o processo em apreço, adotando-se, ainda, as seguintes medidas, na referida TCE:

a) juntar cópias do relatório, voto e acórdão a ser exarado nesta denúncia, conforme art. 41, §4º, da Resolução-TCU 259/2014, bem como desta instrução;

b) com base nos arts. 10, §1º, e 12, I e II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, I e II, do RI/TCU, promover a citação solidária dos responsáveis abaixo relacionados, para que, no prazo de quinze dias, contados a partir da ciência da citação, apresentem alegações de defesa ou recolham aos cofres do Tesouro

Nacional os valores abaixo indicados, atualizados monetariamente e acrescido de juros de mora, calculados a partir da respectiva data de liquidação da despesa até a data do recolhimento, nos termos da legislação vigente, referentes à despesa de realização da Festa de confraternização de 21 anos da Agência, realizada em 7/12/2018, por meio do Contrato 28/2018, firmado entre a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e a empresa EHN Carvalho Serviços de Publicidade – Eireli, cujo objeto é a prestação de serviços que envolvam a organização e execução de eventos a serem promovidos ou que venham a ter a participação da Aneel, tendo em vista que, na jurisprudência do TCU, é pacífico que o patrocínio de festividades com recursos públicos é irregular (Acórdão 8564/2017-TCU-Segunda Câmara e Acórdão 2.856/2019-TCU- 1ª Câmara):

20.4. informar à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e ao denunciante que o conteúdo da deliberação que vier a ser proferida poderá ser consultado no endereço www.tcu.gov.br/acordaos; e

20.5. levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014; e

Responsáveis Solidários	Conduta	Valor (R\$)
André Pepitone da Nóbrega – Diretor -Geral – mandato 2018-2022.	Por ter autorizado o evento com gasto público, “Festa de confraternização de 21 anos da Aneel”, conforme Ata da 34ª Reunião Administrativa Ordinária, realizada no dia 18/9/2018 (peça 24, p. 3) e 44ª Reunião Administrativa Ordinária, realizada no dia 27/11/2018 (peça 25, p. 4).	R\$ 182.379,00 (cento e oitenta e dois reais e trezentos e setenta e nove centavos) (peça 37, p. 1).
Sandoval de Araújo Feitosa Neto – Diretor – mandato 2018-2022.	Por ter autorizado o evento com gasto público, “Festa de confraternização de 21 anos da Aneel”, conforme Ata da 34ª Reunião Administrativa Ordinária, realizada no dia 18/9/2018 (peça 24, p. 3) e 44ª Reunião Administrativa Ordinária, realizada no dia 27/11/2018 (peça 25, p. 4).	R\$ 182.379,00 (cento e oitenta e dois reais e trezentos e setenta e nove centavos) (peça 37, p. 1).
Rodrigo Limp Nascimento – Diretor – mandato 2018-2022.	Por ter autorizado o evento com gasto público, “Festa de confraternização de 21 anos da Aneel”, conforme Ata da 34ª Reunião Administrativa Ordinária, realizada no dia 18/9/2018 (peça 24, p. 3).	R\$ 182.379,00 (cento e oitenta e dois reais e trezentos e setenta e nove centavos) (peça 37, p. 1).
Efrain Pereira da Cruz – Diretor – mandato 2018-2022.	Por ter autorizado o evento com gasto público, “Festa de confraternização de 21 anos da Aneel”, conforme Ata da 34ª Reunião Administrativa Ordinária, realizada no dia 18/9/2018 (peça 24, p. 3) e 44ª Reunião Administrativa Ordinária, realizada no dia 27/11/2018 (peça 25, p. 4).	R\$ 182.379,00 (cento e oitenta e dois reais e trezentos e setenta e nove centavos) (peça 37, p. 1).
Paulo César Montenegro de Ávila e Silva – Gerente Executivo de Comunicação e Relações Institucionais – Executor titular do Contrato 28/2018.	Por ter autorizado a abertura do processo de pagamento de serviços prestados (Termo de Abertura de Processo nº 159/2018 – SCR/Aneel, de 19/12/2018) (peça 34, p. 1), atestado a Fatura 48574.002092/2018-00, da empresa EHN Carvalho Serviços de Publicidade Eireli – ME, NF-e 000.000.887 Série 001, de 19/12/2018 (peça 37, p. 1-3) e recomendado o pagamento do valor total da despesa da Fatura 11/2018 (peça 35, p. 2), referente ao gasto público com a “Festa de confraternização de 21 anos da Aneel” (peça 36, p. 1-3).	R\$ 182.379,00 (cento e oitenta e dois reais e trezentos e setenta e nove centavos) (peça 37, p. 1).

20.6. encaminhar cópia da presente instrução aos responsáveis.”

5. O processo foi incluído para apreciação na pauta da Sessão Extraordinária do dia 19/2/2020, tendo sido retirado de pauta em razão de pedido formulado por dirigente da Auditoria Interna da Aneel (peça 45), para o encaminhamento de esclarecimentos adicionais (peça 46).

6. Por meio do despacho de peça 47, tendo em conta os princípios do contraditório e da ampla defesa, e considerando o teor do memorial apresentado pela Aneel (peça 46), determinei, com fundamento no art. 157 do Regimento Interno/TCU, o retorno do processo à Selog para novo exame dos autos.

7. Em derradeira instrução, a unidade técnica especializada ratificou a proposta lavrada anteriormente, consoante a seguir (peça 48):

“E. EXAME TÉCNICO

Manifestação do órgão/entidade:

A unidade jurisdicionada alega que (peça 46, pp. 1-10):

a) não é verdade que tenha realizado evento de forma dissociada de suas competências legais ou de forma irregular, tampouco em prejuízo ao erário, pois o evento do dia 7 de dezembro de 2018, que teria a natureza de prestação de contas aos seus servidores, foi realizado no contexto da valorização do seu capital humano, de acordo com planejamento de comunicação previamente aprovado, e em estrita obediência aos parâmetros estabelecidos pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União;

b) para a Agência Reguladora, o capital humano é fonte de grande riqueza e principal ferramenta para a regulação setorial, de forma que a atuação regulatória depende da capacitação e do engajamento da força de trabalho, em vez somente da utilização de recursos orçamentários em intervenções econômicas;

c) após informar os números sobre a capacitação dos servidores em 2018, afirma que os eventos internos têm a finalidade de reunir os colaboradores para informá-los sobre assuntos de interesse da instituição, celebrar conquistas ou acontecimentos ou até mesmo integrar as áreas da organização, promovendo a quebra da rotina de trabalho e permitindo a integração de colaboradores de todos os níveis. Tais eventos podem ter caráter mais solene em ocasiões como palestras, inaugurações ou lançamento de produtos, ou se apropriarem de clima mais informal como festas, torneios esportivos e apresentações culturais, como, por exemplo, teatro e coral. São, dessa forma, oportunidades de estreitamento do relacionamento da instituição com seu público interno, utilizando a ambientação e linguagens específicas como facilitadores de comunicação;

d) nessa linha de valorização de seu pessoal e de fortalecimento da comunicação interna com seus colaboradores, a Aneel realizou no dia 7 de dezembro de 2018 evento de prestação de contas aos seus servidores, no qual explicitou as conquistas alcançadas com o seu trabalho em favor dos consumidores e do setor elétrico, bem como os desafios que precisam ser enfrentados para a obtenção de mais benefícios à sociedade. Ações dessa natureza contribuem de forma consistente para manter e melhorar o clima organizacional da instituição, fator que influencia diretamente a motivação, o desempenho humano e a satisfação no trabalho. A combinação de tais fatores produz resultado em termos de eficiência;

e) o evento de prestação de contas estaria em consonância com a Política de Comunicação da Aneel;

f) o Tribunal de Contas da União tem jurisprudência firme no sentido de que a Administração Pública pode realizar despesas com festividades, eventos comemorativos, lanches e congêneres, conforme se observa do Acórdão TCU 8.669/2018-2a Câmara (Relator Ministro Aroldo Cedraz), desde que atendidos os seguintes requisitos, todos devidamente cumpridos no caso: i) evento vinculado às finalidades da entidade; ii) comedimento de gastos; e iii) obediência aos princípios da legalidade, moralidade, legitimidade e economicidade;

g) o evento teria caráter excepcional, conforme exigem as diretrizes do Acórdão TCU 2.856/2019-TCU-1ª Câmara (Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues), que caracteriza essa excepcionalidade com a não realização, em anos consecutivos, de evento similar; e

h) por fim, foi apreciada representação similar perante o Ministério Público Federal, que reconheceu expressamente a economicidade, o vínculo às finalidades institucionais e a legalidade do evento, e também afirmada a proporcionalidade dos investimentos incorridos na realização do evento.

Análise:

2. A autarquia, somente neste memorial apresentado, passou a caracterizar o evento como de *prestação de contas aos servidores*, diferente da forma como inicialmente foi tratado. Em todos os documentos anteriores apresentados, que citavam o evento, o mesmo era caracterizado como de comemoração/confraternização dos 21 anos da Agência, tais como o Ofício 82/2019-AIN/Aneel (peça 23), a Ata da 34ª Reunião Administrativa Ordinária da Diretoria, realizada em 18 de setembro de 2018 (peça 24), a Ata da 44ª Reunião Administrativa Ordinária da Diretoria, realizada em 27 de novembro de 2018 (peça 25), Termo de Abertura de Processo 159/2018-SCR/Aneel (peça 34), Nota Técnica 158/2018 – SCR/Aneel (peça 35), Plano de Trabalho Consolidado (peça 36) e Fatura Comercial 11/2018 (peça 37).

3. Tal mudança de enfoque parece ter a intenção de reduzir a carga axiológica negativa dos termos “confraternização” ou “comemoração”, já tão rechaçados pelos órgãos de controle, em especial por este Tribunal. Porém, como citamos no item anterior, tal evento, até então, sempre foi caracterizado desta forma, inclusive no próprio ofício da Aneel de resposta à oitiva, nas atas de reunião da diretoria em que o tema foi apreciado e nos documentos de cobrança e de faturamento.

4. A questão da vinculação do evento às finalidades institucionais da Agência e à Política de Comunicação da Aneel, por meio da valorização e da integração entre os servidores, já foi tratada na instrução anterior (peça 40, p. 4-5), que concluiu não haver, nos documentos apresentados, quaisquer referências que justificassem a contratação questionada. A unidade jurisdicionada não apresentou novos fatos e/ou documentos acerca do assunto, mas somente reforçou o que já havia alegado anteriormente.

5. Sobre o fato, trazemos trecho do relatório que embasou o Acórdão 2.412/2017 – 1ª Câmara, da relatoria do Ministro Augusto Sherman, que tratou de situação semelhante à aqui tratada, conforme abaixo:

“18. Quanto a este ponto, os responsáveis alegaram que os recursos estavam previstos no orçamento, e que não se trata de mera festa, mas de iniciativa de valorização da categoria (subitens 4.2.3 e 4.2.4 acima).

19. Tais alegações não logram afastar o fato de que tais despesas se chocam com o estabelecido na jurisprudência deste Tribunal. Observe-se que a solenidade de entrega de uma medalha pode consistir efetivamente em iniciativa em prol da categoria. Porém, *um bufê para oitocentas ou mil pessoas*, oitenta mesas decoradas e espetáculo por *quatro horas* consiste em iniciativa diferente de uma entrega de condecoração. Trata-se, obviamente, de uma festa. E portanto contrária à jurisprudência já citada.”

6. Lembramos que, conforme informações da própria unidade jurisdicionada (peça 46, p. 8), estiveram presentes 847 (oitocentos e quarenta e sete) colaboradores da Agência, em um evento com previsão de duração de cinco horas, das dezessete às vinte e duas horas (peça 36, p. 1). Desta forma, conforme análise já efetuada na instrução anterior e corroborada nesta, acrescentado ainda o entendimento deste Tribunal constante do Acórdão 2.412/2017 – 1ª Câmara, esta Unidade Técnica mantém o entendimento já esposado anteriormente, quanto à não compatibilização do evento aos objetivos institucionais da Autarquia.

7. Quanto aos comedimentos dos gastos questionados, a Autarquia alega (peça 46, p. 8) que o custo do evento de 7 de dezembro de 2018, de R\$ 182.379,00 (cento e oitenta e dois mil, trezentos e setenta e nove reais), significou apenas 0,05% do orçamento liberado para a Agência em 2018. Desse modo, o custo do evento possuiria repercussão materialmente irrelevante no total do montante gerido pela Aneel. Também reforça esse entendimento, segundo a Agência, o fato de a despesa ter sido realizada por meio de empresa de eventos contratada por processo licitatório, pois há presunção de que o processo concorrencial da licitação conduz aos melhores preços para a Administração Pública.

8. Em relação à segunda parte da alegação acima, não se questionou nestes autos a compatibilidade dos preços contratados com os valores de mercado. Não se trata aqui de sobrepreço ou superfaturamento, mas de verificação da legalidade e da aderência dos gastos em questão com a jurisprudência firmada deste Tribunal.

9. Mais especificamente quanto aos comedimentos dos gastos realizados, de fato, proporcionalmente ao orçamento da Autarquia, tais valores parecem não representar um percentual significativo. Porém, a análise não se restringe à comparação da despesa questionada ao valor do orçamento da Autarquia. Um gasto de mais de cento e oitenta mil reais não pode ser considerado, sob nenhum as-

pecto, irrisório, ainda mais para uma festividade, um evento de comemoração ou confraternização, tipo de despesa que o Tribunal há muito considera como irregular.

10. O próprio Acórdão-TCU 776/2016-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman, que foi utilizado pela Aneel no Memorial para justificar a economicidade dos gastos (peça 46, pp. 7-8), pode auxiliar no enfrentamento da questão. Consta do relatório o seguinte:

“Obviamente, que a realização de eventos dessa natureza deve atender a critérios de economicidade, moralidade, razoabilidade e proporcionalidade, fato que, não há dúvida, ocorre no caso em tela, pois a intenção do Sesi/PR e do Senai/PR era proporcionar um almoço simples aos seus empregados, em restaurante sem nenhum luxo e sem bebida alcoólica”.

11. Claramente não é a mesma situação tratada nos presentes autos. Foi realizado um evento para 847 (oitocentos e quarenta e sete) pessoas, ao custo total de R\$ 182.379,00 (cento e oitenta e dois mil reais e trezentos e setenta e nove centavos), o que representa um custo por pessoa de R\$ 215,32 (duzentos e quinze reais e trinta e dois centavos). Desta forma, além do custo total não poder ser considerado irrisório, como citado anteriormente, o custo unitário não se compatibiliza com o custo de um almoço simples em um restaurante sem nenhum luxo e sem bebida alcoólica, conforme o caso do citado Acórdão-TCU 776/2016-Plenário.

12. Por fim, o fato de o Ministério Público Federal ter analisado esta despesa e concluído pela sua legalidade não influi no julgamento deste Tribunal de Contas, tendo em vista tratarem-se de instâncias independentes. O Acórdão-TCU 6.301/2013 – 2ª Câmara (Relator Ministro Raimundo Carreiro), que trata mais especificamente da independência entre as instâncias judicial e administrativa, pode ser utilizado neste caso por analogia. Segue abaixo trecho do parecer do Ministério Público junto ao TCU proferido no acórdão em questão:

“7. Com efeito, no que se relaciona às alegações do recorrente no sentido de que este Tribunal deveria aguardar pronunciamento do Judiciário nos autos da Ação Civil Pública 2006.38.13.006513-8, a qual trataria dos mesmos fatos e, em primeira instância, teria sido julgada improcedente, também não têm o condão de elidir as irregularidades apontadas neste feito, muito menos de justificar o provimento do presente recurso.

8. Como bem demonstrou a Unidade Técnica, o julgamento da referida ação não constitui fato impeditivo para atuação deste Tribunal de Contas, mesmo porque no ordenamento jurídico pátrio vigora o princípio da independência das instâncias, sendo certo que só seria possível eventual influência se restasse reconhecida, em processo de natureza criminal, a inexistência do fato ou a autoria diversa.

9. Nesse sentido, aliás, a Unidade Técnica colacionou julgado esclarecedor emanado do Supremo Tribunal Federal, onde resta claro e expresso o entendimento de que o ajuizamento de ação civil pública não retira a competência do Tribunal de Contas da União para instaurar tomada de contas especial e condenar o responsável a ressarcir ao erário os valores indevidamente percebidos. (MS 25.880 – DF)”.

13. Diante do exposto, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a confirmação da avaliação quanto ao mérito da presente denúncia como procedente.

14. Será proposta, portanto, a ratificação da proposta constante da instrução de peça 40, na forma descrita nesta instrução.

[...]

Análise:

15. Em função da determinação proposta, conforme apurado nos autos, existe a necessidade de restituição aos cofres públicos dos valores dispendidos com o evento, no valor histórico de R\$ 182.379,00 (cento e oitenta e dois reais e trezentos e setenta e nove centavos), o que deverá ser feito por meio de Tomada de Contas Especial.

[...]

I. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

16. Em virtude do exposto, propõe-se ratificar o encaminhamento proposto na instrução de peça 40, que contou com a anuência do corpo diretivo desta Selog.”

8. Divergindo do encaminhamento proposto pela unidade técnica, a Exma. Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva se manifestou por meio do Parecer reproduzido a seguir (peça 55)

“Trata-se de denúncia sobre a realização de evento para celebrar os 21 anos de criação da Aneel em dezembro de 2018, cujas despesas foram pagas com recursos públicos, em afronta à jurisprudência já consolidada no Tribunal de Contas da União que veda gastos com comemorações, confraternizações e festas pela Administração, quando forem incompatíveis com as finalidades institucionais, visto que carecem de amparo legal e comprometem a política de austeridade, conforme Acórdãos nºs 2.856/2019-TCU-1.^a Câmara e 1.080/2015-TCU-2.^a Câmara, entre outros.

2. Em instrução preliminar dos autos (peça 12), a Unidade Técnica concluiu pela necessidade de realizar diligência à Aneel para que encaminhasse informações complementares sobre o objeto da denúncia, bem como efetuar a oitiva da Agência nos seguintes termos (peça 15):

Conforme Despacho do Relator, [...] manifeste-se quanto à realização de festa de confraternização de 21 anos da Agência, em dezembro de 2018, conforme notícia publicada pelo jornal “O Estado de São Paulo”, em edição de 20/12/2018, considerando que a jurisprudência do TCU segue no sentido de que não são admissíveis despesas com comemorações, festas e confraternizações pela Administração, quando forem incompatíveis com as finalidades institucionais, pois carecem de amparo legal e comprometem a política de austeridade, conforme Acórdão 2.856/2019-TCU-1.^a Câmara, Acórdão 1.080/2015-TCU-2.^a Câmara, entre outros.

3. Examinadas as respostas encaminhadas (peça 40), a Selog concluiu pelo conhecimento e procedência da denúncia e propôs a conversão dos autos em TCE e a consequente citação dos responsáveis, que identificou como sendo os diretores que participaram das 34.^a e 44.^a reuniões ordinárias da entidade, nas quais foram noticiados os preparativos da festa – ao ver da Unidade Técnica, houve, nessas duas oportunidades, a deliberação indireta do Colegiado da Agência pela aprovação do evento (peça 40, p. 5).

4. Antes de o Tribunal decidir sobre essa proposta, a Aneel encaminhou memorial, acostado à peça 46 dos autos. Diante das informações então enviadas, o eminente Ministro Relator Aroldo Cedraz determinou o retorno do processo à Unidade Técnica para nova instrução, com vistas a que ratificasse ou retificasse as conclusões constantes da instrução da peça 40 (peça 47).

5. Em segundo exame da matéria (peça 48), a Unidade Técnica concluiu pela manutenção da proposta inicialmente aventada, considerando que os novos elementos trazidos aos autos não eram suficientes para modificar o entendimento pela reprovação das despesas incorridas com a realização do evento objeto da denúncia.

6. Considerada essa nova instrução da Selog, o Ministro Relator solicitou a manifestação do MPTCU sobre a matéria, nos termos do Despacho exarado à peça 53 dos autos. O presente parecer visa, portanto, atender ao requerido a este *Parquet*.

7. Ressalta-se que, enquanto o processo aguardava a manifestação deste gabinete, a Agência trouxe novos elementos ao processo (peça 54). Além de reiterar a linha de defesa já manifestada quanto à denúncia, as informações acrescidas apresentam o histórico de eventos promovidos pela Aneel desde sua criação, consolidado conforme os dados abaixo resumidos (peça 54, p. 4-5):

Exercício	Nome do Evento	Valor Total*	Local
2007	Prestação de Contas e 10 Anos da ANEEL	R\$ 60.706,19	Museu da República
2009	Prestação de Contas Anual	R\$ 18.217,79	CNTC
2010	Prestação de Contas Anual	R\$ 21.470,54	Clube do Exército
2012	Solenidade Aneel 15 anos	R\$ 285.662,13	Clube da Aeronáutica
2014	Aneel 17 anos – Realizações	R\$ 11.031,18	Auditório I – Aneel
2015	Aneel 18 anos	R\$ 262.691,76	CICB
2016	Aneel 19 Anos (Prestação de Contas)	R\$ 24.260,25	Auditório I/Rest. – Aneel

Exercício	Nome do Evento	Valor Total*	Local
2017	Aneel 20 Anos	R\$ 159.605,31	CICB
2018	Aneel 21 Anos	R\$ 198.660,32	Unique
2019	Prestação de Contas Anual 2019	R\$ 12.753,44	Pilotis Aneel

* Valores corrigidos pelo IPCA de dezembro do ano do evento até abril de 2020. Processo de pagamento indica valor total histórico do evento de R\$ 182.379,00 (peças 35 a 38).

8. Segundo ressaltou a Agência, nos exercícios em que o evento de prestação de contas coincidiu com os aniversários de 10, 15, 18, 20 e 21 anos da Aneel, foram realizadas festividades de maior porte, enquanto nos demais houve celebrações de menor porte (peça 54, p. 4-5). Relativamente a 2008, 2011, 2013 e anos anteriores a 2007, não foram trazidas informações sobre eventuais festas organizadas pela autarquia, com a correspondente indicação de seus custos.

9. Em sua defesa, a Aneel acrescenta, diante desse histórico, que “existe política institucional de realização de eventos excepcionais em datas de aniversário marcantes” e que a comemoração objeto da presente denúncia “constituiu continuidade de política já consolidada” (peça 54, p. 5).

10. A jurisprudência do Tribunal a respeito da realização de eventos comemorativos pela Administração Pública tem como balizas as seguintes diretrizes: i) vinculação às finalidades do órgão/ entidade; ii) comedimento com as despesas; iii) natureza excepcional; e, iv) submissão aos princípios da legalidade, moralidade, legitimidade e economicidade. Para exemplificar, citamos os Acórdãos n.ºs 128/1998-2.ª Câmara, 367/2009-2.ª Câmara, 1.730/2010-Plenário, 776/2016-Plenário, 2.412/2017-1.ª Câmara, 8.669/2018 -2.ª Câmara, 2.856/2019-1.ª Câmara, entre outros.

11. Embora tenha afirmado, em suas últimas manifestações, que o evento de celebração dos 21 anos da Agência tenha objetivado, além da comemoração de seu aniversário, também a prestação de contas da entidade a seus servidores, não consta dos autos a respectiva programação a respaldar tal alegação. De fato, conforme apontado pela Unidade Técnica, o processo, até o momento, carece de informações aptas a confirmar essa finalidade concorrente defendida pela Aneel. Dados relativos às festividades realizadas nos anos de 2007, 2012 e 2015 foram apresentados na última documentação acostada aos autos (peça 54, p. 4-5), de modo que seria importante tê-las estendido para o ano de 2018, objeto de análise nesta denúncia.

12. Evidencia-se, à luz dos eventos relatados na série histórica apresentada, que a Agência possui uma política institucional de confraternizações ao fim de cada exercício, cujo porte varia de acordo com datas de aniversário tidas como marcantes. Consideramos, por outro lado, que, apesar da natureza excepcional das celebrações maiores e a despeito de corresponder a dispêndios diminutos diante do orçamento anual da entidade, as festas não atendem ao requisito do comedimento com as despesas, de modo que se desvinculam também do princípio da economicidade. Trata-se, a nosso ver, de gastos inadequados, ainda mais levando-se em conta as atuais dificuldades fiscais da Administração Pública, que, inclusive, remontam a anos anteriores a 2018.

13. Não obstante tais conclusões, que levam à inequívoca reprovação de celebrações do porte da festa em comento, temos como devido afastar as responsabilidades apontadas nos autos e, por conseguinte, a obrigação de ressarcimento dos valores, pelas razões que apresentamos a seguir.

14. Primeiramente, como já registrado, o evento em tela seguiu uma política que há anos vinha sendo executada na Agência, em que datas especiais eram objeto de comemorações de maior porte. Muito provavelmente a baixa magnitude dos valores, em termos relativos ao orçamento, não tenham chamado a atenção das instâncias de controle para alertar a diretoria sobre a reprovabilidade de realizações de eventos dessa grandeza.

15. Em casos análogos, antes de aplicar sanção aos responsáveis, o Tribunal tem cientificado os órgãos/entidades acerca da incompatibilidade de eventos como este aos requisitos exigidos pela jurisprudência pacificada no âmbito do controle externo, com determinações para que se abstenham de realizar despesas com festividades fora das diretrizes permitidas (Acórdãos n.ºs 540/1997-2.ª Câmara, 613/2002-1.ª Câmara, 1.518/2003-1.ª Câmara, 1.711/2003-2.ª Câmara, 250/2006-2.ª Câmara, 367/2009-2.ª Câmara, 1.730/2010-Plenário, 1.485/2012-2.ª Câmara, 1.041/2014-2.ª Câmara).

16. Nessa linha, consideramos de excessivo rigor o eventual sancionamento dos dirigentes em razão da reprovação de conduta, a qual ainda não fora objeto, ao longo dos exercícios financeiros, de deliberação ou orientação contrária pelas instâncias de controle.

17. Em relação ao débito, entendemos ser de maior rigidez ainda a obrigação de ressarcimento dos valores despendidos com a festa, uma vez que, além do desconhecimento dos diretores sobre a reprovabilidade de suas condutas – que sequer foi caracterizada de forma expressa, mas indiretamente –, a celebração ocorreu à conta de recursos vinculados a contrato já existente destinado a “prestação de serviços de organização e execução de eventos a serem promovidos ou que venham a ter a participação da Aneel”, em todo o território nacional (peça 26). Vale dizer, a contratação do objeto, em tese, não foi direcionada, nem constam dos autos indícios de sobrepreço ou inexecução de serviços pela contratada.

18. Diante do exposto, e considerando o tratamento conferido à matéria pelo Tribunal em casos análogos ao tratado no presente processo, esta representante do Ministério Público de Contas, em atenção à audiência com que nos distingue o nobre Relator do feito, dissente da proposta aventada pela Unidade Técnica de conversão dos autos em TCE, com a futura citação dos responsáveis, e propõe a adoção do seguinte encaminhamento:

I – conhecer da presente denúncia, porquanto satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235 do RITCU, c/c art. 103, § 1.º, da Resolução – TCU 259/2014;

II – no mérito, considerar a presente denúncia procedente;

III – com fundamento no art. 250, inciso II, do RITCU, determinar à Aneel que se abstenha de efetuar despesas à conta de recursos públicos com festividades similares à tratada nestes autos, por serem incompatíveis com os interesses da Administração Pública, devendo-se observar expressamente, quando da realização de eventos pela entidade, os seguintes requisitos previstos pela jurisprudência do Tribunal, sob pena de responsabilização dos agentes que autorizarem a sua realização: i) vinculação às finalidades e objetivos da Agência; ii) comedimento com as despesas incorridas; iii) natureza excepcional; e, iv) submissão aos princípios da legalidade, moralidade, legitimidade e economicidade;

IV – informar à Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e ao denunciante que o conteúdo da deliberação que vier a ser proferida poderá ser consultado no endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;

V – levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1.º, e 108, parágrafo único, da Resolução – TCU 259/2014; e

VI – com fundamento no art. 169, inciso III, do RITCU, arquivar os presentes autos.”

É o Relatório.

Voto

Trata-se de denúncia acerca de possíveis irregularidades ocorridas no âmbito da Agência Nacional de Energia Elétrica, especificamente relacionadas ao uso de recursos públicos para o custeio do evento comemorativo “Aneel 21 Anos”.

2. A denúncia deve ser conhecida, porquanto atendidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 53 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 234 e 235 do Regimento Interno/TCU, eis que se trata de matéria da competência do TCU, com responsáveis sujeitos à jurisdição do controle externo, além de estar redigida em linguagem clara e objetiva, contendo indícios de irregularidades, podendo, nessa fase processual, ser levantado o sigilo quanto à identificação dos responsáveis, mas mantendo-se em relação à pessoa do denunciante.

3. Como visto no Relatório, a denúncia traz a alegação de que a Aneel teria arcado com o custeio da organização da festa de 21 anos da Agência (dezembro/2018), com despesa total de R\$ 182.300,00. Ainda, a Aneel teria deixado de cumprir parte das suas fiscalizações em 2017 e suspenso os serviços de teleatendimento ao consumidor em 2016, por falta de recursos, e o evento festivo seria alheio às suas finalidades institucionais e contrário ao interesse público. Ademais, a alegação de a jurisprudência do

TCU ser pacífica no sentido de que o agente público deve se abster de custear eventos incompatíveis com as finalidades institucionais do ente a que se encontra vinculado.

4. A Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas promoveu diligência e oitiva à referida Agência Reguladora, solicitando, em resumo, cópia de todos os atos administrativos referentes ao evento, incluindo contratos, pareceres técnicos e jurídicos que embasaram a autorização para a realização das despesas e respectivos processos de pagamento.

5. Em resposta, a Aneel fez juntar aos autos ampla documentação, com os pareceres técnicos e jurídicos que fundamentaram a despesa, precedidos pelo regular procedimento licitatório em sede do Edital do Pregão Eletrônico n. 29/2017 (Contrato 28/2018, para a prestação de serviços que envolvem a organização e execução de eventos a serem promovidos pela Aneel), com definição do objeto, aprovação do termo de referência, pesquisa de mercado, entre outros requisitos exigidos por lei.

6. Informou também a Agência que o tema da festa de confraternização de 21 anos da entidade foi apresentado em Reuniões Administrativas Ordinárias da Diretoria (18/9/2018 e 27/11/2018).

7. A Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas analisou detidamente os autos e pugnou, em resumo, por considerar a denúncia procedente, determinando-se a conversão do processo em Tomada de Contas Especial, em que pese os esclarecimentos apresentados pela Aneel.

8. A Selog trouxe excerto da jurisprudência desta Corte quanto à questão do vínculo entre eventos festivos e objetivos institucionais em órgão da Administração Pública (Acórdão 2.856/2019 – 1ª Câmara), no sentido de que poderiam “ser consideradas regulares as despesas realizadas com festividades, desde que se compatibilizem com os objetivos institucionais da entidade e que sua realização se revista de caráter excepcional e apresente patente grau de razoabilidade”.

9. Entretanto, para o caso em tela, informou a unidade técnica que não foram identificadas, na documentação apresentada, referências que justificassem a contratação questionada e o evento realizado, esclarecendo que a jurisprudência do TCU tem deliberado no sentido de que:

“[...] não são admissíveis despesas com comemorações, festas e confraternizações, ainda que em razão de posse em cargos, pois carecem de amparo legal e comprometem a política de austeridade, que deve ser sempre perseguida pela Administração Pública.” (primeiro parágrafo do voto da Decisão 112/2002 – TCU – 1ª Câmara, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues)

10. No curso do processo, a Aneel fez juntar, em sede de memorial, mais elementos de contextualização para justificar a despesa realizada (peça 46).

11. Na oportunidade, a Agência buscou demonstrar a economicidade dos gastos (não houve sobrepreço ou superfaturamento); asseverou que o evento foi realizado no contexto da valorização do seu capital humano (natureza de prestação de contas aos servidores), de acordo com o planejamento de comunicação previamente aprovado; destacou ter observado os parâmetros estabelecidos pela jurisprudência do TCU (Acórdãos 5.268/2008 – 1ª Câmara, 367/2009 – 2ª Câmara, 8.669/2018 – 2ª Câmara, 776/2016 – Plenário, entre outros); anotou que o evento teve caráter excepcional, conforme exigem as diretrizes do Acórdão 2.856/2019 – 1ª Câmara, que caracterizaria essa excepcionalidade com a não realização, em anos consecutivos, de evento similar; bem como informou que “foi apreciada representação similar perante o Ministério Público Federal, que reconheceu expressamente a economicidade, o vínculo às finalidades institucionais e a legalidade do evento, e também afirmada a proporcionalidade dos investimentos incorridos na realização do evento”.

12. Em derradeira instrução (peça 48), a Selog rejeitou, em uníssono, os esclarecimentos adicionais apresentados, concluindo, em síntese, que o evento teria apenas caráter festivo, mantendo o entendimento anterior no sentido da não compatibilização da festividade com os objetivos institucionais da Agência.

13. Por fim, o processo foi submetido ao descortino do MPTCU que, divergindo da proposta de encaminhamento da Selog, e tendo em conta também novos elementos adicionais apresentados pela Aneel (peça 54), caracterizando o evento “Aneel 21 Anos” no contexto de uma série histórica abrangendo

diversas outras comemorações da entidade, como reproduzido a seguir, entendeu parcialmente pertinentes as justificativas apresentadas, mas não o gasto em si, e reconheceu haver, conforme alegado, uma “política institucional de realização de eventos excepcionais em datas de aniversário marcantes” e que a comemoração objeto da denúncia constituiria “continuidade de política já consolidada”.

Exercício	Nome do Evento	Valor Total*	Local
2007	Prestação de Contas e 10 Anos da ANEEL	R\$ 60.706,19	Museu da República
2009	Prestação de Contas Anual	R\$ 18.217,79	CNTC
2010	Prestação de Contas Anual	R\$ 21.470,54	Clube do Exército
2012	Solenidade Aneel 15 anos	R\$ 285.662,13	Clube da Aeronáutica
2014	Aneel 17 anos – Realizações	R\$ 11.031,18	Auditório I – Aneel
2015	Aneel 18 anos	R\$ 262.691,76	CICB
2016	Aneel 19 Anos (Prestação de Contas)	R\$ 24.260,25	Auditório I/Rest. – Aneel
2017	Aneel 20 Anos	R\$ 159.605,31	CICB
2018	Aneel 21 Anos	R\$ 198.660,32	Unique

* Valores corrigidos pelo IPCA de dezembro do ano do evento até abril de 2020. Processo de pagamento indica valor total histórico do evento de R\$ 182.379,00 (peças 35 a 38).

14. Com as vênias por divergir da unidade técnica especializada, manifesto concordância com o parecer da Exma. Procuradora-Geral do MPTCU, cujos fundamentos incorporo como razões de decidir, e acompanho, em essência, o encaminhamento proposto, no sentido do endereçamento de determinações à entidade, para o balizamento do custeio de eventos vindouros por aquela Agência, tendo em vista a inadequação da despesa realizada com o evento “Aneel 21 anos”.

15. Destaco que não se está, com o encaminhamento proposto, chancelando a realização de eventos da espécie, festas que não atendem ao requisito do comedimento com as despesas, com gastos inadequados e desvinculados do princípio da economicidade, como bem anotado pelo MPTCU, e que devem ser repelidas pela jurisprudência.

16. Ora, em casos similares, consistente no uso de recursos de entidades e órgãos públicos para o custeio desse tipo de festividade, resta configurada, sem embargo, afronta à pacífica jurisprudência deste Tribunal, no sentido de que não são admissíveis despesas com comemorações, festas e confraternizações pela Administração, quando incompatíveis com as finalidades institucionais, pois carecem de amparo legal e comprometem a política de austeridade (Acórdão 2.856/2019-1ª Câmara e Acórdão 1.080/2015-2ª Câmara, entre outros).

17. Por outro lado, assim como o *Parquet*, reputo “de excessivo rigor o eventual sancionamento dos dirigentes em razão da reprovação de conduta, a qual ainda não fora objeto, ao longo dos exercícios financeiros, de deliberação [específica, como se adianta no presente processo] ou orientação contrária pelas instâncias de controle”.

18. Por seu conteúdo esclarecedor, julgo pertinente trazer a lume excerto do Parecer exarado pela ilustre Procuradora-Geral do MPTCU:

“12. Evidencia-se, à luz dos eventos relatados na série histórica apresentada, que a Agência possui uma política institucional de confraternizações ao fim de cada exercício, cujo porte varia de acordo com datas de aniversário tidas como marcantes. Consideramos, por outro lado, que, apesar da natureza excepcional das celebrações maiores e a despeito de corresponder a dispêndios diminutos diante do orçamento anual da entidade, as festas não atendem ao requisito do comedimento com as despesas, de modo que se desvinculam também do princípio da economicidade. Trata-se, a nosso ver, de gastos inadequados, ainda mais levando-se em conta as atuais dificuldades fiscais da Administração Pública, que, inclusive, remontam a anos anteriores a 2018.

13. Não obstante tais conclusões, que levam à inequívoca reprovação de celebrações do porte da festa em comento, temos como devido afastar as responsabilidades apontadas nos autos e, por conseguinte, a obrigação de ressarcimento dos valores, pelas razões que apresentamos a seguir.

14. Primeiramente, como já registrado, o evento em tela seguiu uma política que há anos vinha sendo executada na Agência, em que datas especiais eram objeto de comemorações de maior porte. Muito provavelmente a baixa magnitude dos valores, em termos relativos ao orçamento, não tenham chamado a atenção das instâncias de controle para alertar a diretoria sobre a reprovabilidade de realizações de eventos dessa grandeza.

15. Em casos análogos, antes de aplicar sanção aos responsáveis, o Tribunal tem cientificado os órgãos/entidades acerca da incompatibilidade de eventos como este aos requisitos exigidos pela jurisprudência pacificada no âmbito do controle externo, com determinações para que se abstenham de realizar despesas com festividades fora das diretrizes permitidas (Acórdãos n.ºs 540/1997-2.ª Câmara, 613/2002-1.ª Câmara, 1.518/2003-1.ª Câmara, 1.711/2003-2.ª Câmara, 250/2006-2.ª Câmara, 367/2009-2.ª Câmara, 1.730/2010-Plenário, 1.485/2012-2.ª Câmara, 1.041/2014-2.ª Câmara).

16. Nessa linha, consideramos de excessivo rigor o eventual sancionamento dos dirigentes em razão da reprovação de conduta, a qual ainda não fora objeto, ao longo dos exercícios financeiros, de deliberação ou orientação contrária pelas instâncias de controle.

17. Em relação ao débito, entendemos ser de maior rigidez ainda a obrigação de ressarcimento dos valores despendidos com a festa, uma vez que, além do desconhecimento dos diretores sobre a reprovabilidade de suas condutas – que sequer foi caracterizada de forma expressa, mas indiretamente –, a celebração ocorreu à conta de recursos vinculados a contrato já existente destinado a “prestação de serviços de organização e execução de eventos a serem promovidos ou que venham a ter a participação da Aneel”, em todo o território nacional (peça 26). Vale dizer, a contratação do objeto, em tese, não foi direcionada, nem constam dos autos indícios de sobrepreço ou inexecução de serviços pela contratada.”

19. Por fim, para despesas dessa natureza, quais sejam, com festividades, é dever reforçar o entendimento de que somente podem ser consideradas regulares se compatibilizadas com os objetivos institucionais da entidade, revestidas de caráter excepcional, e desde que apresentem inequívoco grau de razoabilidade, como anotado na jurisprudência desta Corte de Contas.

Ante o exposto, acolhendo, *in totum*, o parecer do MPTCU, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de julho de 2021.

AROLDO CEDRAZ

Relator

Acórdão nº 1641/2021 – TCU – Plenário

1. Processo TC 002.115/2019-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Interessado: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
 - 3.2. Responsável: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei 8.443/1992).
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos os autos de denúncia acerca de possíveis irregularidades em contratações no âmbito da Agência Nacional de Energia Elétrica, referentes à Festa de Confraternização de 21 anos da Agência;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária Reservada do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 53 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 234 e 235, do Regimento Interno/TCU, e 103, § 1º, da Resolução-TCU 259/2014, conhecer da presente denúncia para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, determinar à Aneel que se abstenha de efetuar despesas à conta de recursos públicos com festividades similares à tratada nestes autos, por serem incompatíveis com os interesses da Administração Pública, devendo-se observar expressamente, por ocasião da realização de eventos pela entidade, os seguintes requisitos previstos pela jurisprudência do Tribunal, sob pena de responsabilização dos agentes que autorizarem a sua realização: i) vinculação às finalidades e objetivos da Agência; ii) comedimento com as despesas incorridas; iii) natureza excepcional; e, iv) submissão aos princípios da legalidade, moralidade, legitimidade e economicidade;

9.3. informar à Agência Nacional de Energia Elétrica e ao denunciante que o conteúdo da presente deliberação pode ser consultado no endereço eletrônico <www.tcu.gov.br/acordaos>;

9.4. levantar o sigilo que recai sobre as peças dos autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014; e

9.5. com fundamento no art. 169, inciso III, do Regimento Interno/TCU, arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 5/2021 – Plenário.

11. Data da Sessão: 7/7/2021 – Telepresencial de Caráter Reservado.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1641-05/21-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, Bruno Dantas e Jorge Oliveira.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

ANA ARRAES

(Assinado Eletronicamente)

AROLDO CEDRAZ

Presidente

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral

Acordo de Leniência Anticorrupção

Supremo Tribunal Federal

30/03/2021 Segunda Turma

Mandado de Segurança 35.435 Distrito Federal

Relator: Min. Gilmar Mendes

Impte.(s): A.G.E.S.

Adv.(a/s): Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto e outro(a/s)

Adv.(a/s): Sebastiao Botto de Barros Tojal

Adv.(a/s): Humberto Theodoro Junior

Impdo.(a/s): Tribunal de Contas da União

Proc.(a/s)(es): AGU – Ricardo Oliveira Lira

Proc.(a/s)(es): AGU – Cristiane Cardoso Avolio Gomes

DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS. INVESTIGAÇÕES RELACIONADAS A FRAUDES NA CONSTRUÇÃO DA USINA TERMONUCLEAR DE ANGRA III. IMPETRANTES SIGNATÁRIAS DE ACORDOS DE LENIÊNCIA DA LEI 12.846/2013 CELEBRADOS COM A CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU), COM A ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO (AGU) OU COM O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). MÚLTIPLAS ESFERAS DE RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. NECESSIDADE DE COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL ENTRE AS ENTIDADES E HARMONIZAÇÃO DAS SANÇÕES PREMIAIS. SOBREPOSIÇÃO DOS ILÍCITOS ADMITIDOS PELAS COLABORADORAS PERANTE A CGU/AGU OU MPF COM OS RESPECTIVOS OBJETOS DE APURAÇÃO PELO TCU EM SEDE DE CONTROLE EXTERNO. INEFICÁCIA DOS ACORDOS DE LENIÊNCIA. IMPOSIÇÃO E AMEAÇA DE SANÇÃO DE INIDONEIDADE PREVISTA NO ART. 46 DA LEI 8.443/1992. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA SEGURANÇA JURÍDICA. DESPROPORCIONALIDADE. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. O ordenamento jurídico pátrio assistiu a um espraiamento da figura dos acordos de Leniência Administrativa, em paralelo ao uso de institutos análogos na seara criminal. Esse movimento foi influenciado pelo esforço internacional de convergência na adoção de políticas judiciais e legislativas de combate à corrupção.

2. A coexistência de múltiplos regimes de leniência requer um esforço normativo de alinhamento dos incentivos premiais dos sistemas e de criação de mecanismos de cooperação entre as agências responsáveis pelo *enforcement* das legislações. Dentre os importantes fatores de incongruência dos regimes que podem comprometer os incentivos dos agentes econômicos em colaborar com as autoridades públicas no desvendamento de ilícitos ressaltam-se: (i) a ausência ou a imprecisão de previsões legais sobre a extensão dos benefícios da leniência à esfera penal e (ii) a pluralidade de metodologias de cálculo da reparação dos danos.

3. A partir de uma interpretação sistemática da Lei 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, é possível compreender que o diploma instituiu verdadeiro regime duplo de responsabilização das pessoas jurídicas. Dentro desse regime duplo, a prática dos chamados atos lesivos à Administração Pública definidos no art. 5º da lei pode tanto ensejar (i) responsabilidade administrativa, que é regulamentada nos Capítulos III e IV do diploma, quanto (ii) responsabilidade judicial, que é regulamentada no Capítulo VI da lei.

4. Quando a celebração do Acordo de Leniência Anticorrupção envolver simultaneamente a CGU e a AGU, o alcance dos benefícios opera tanto sobre o regime de responsabilização administrativa, que é guardado pela CGU, quanto

sobre o regime de responsabilização judicial, que é guardado pela AGU, na esfera federal.

3. As impetrantes celebraram acordos de leniência com a CGU/AGU e com o MPF que continham previsões expressas no sentido de afastar as sanções administrativas da Lei Anticorrupção, as sanções previstas nos incisos I a IV do artigo 87 da Lei 8.666/1993 e ainda os efeitos e as penalidades previstas na Lei 8.429/1992. Além disso, os acordos previam a obrigação de reparação integral do dano.

4. Diante da sobreposição fática entre os ilícitos admitidos pelas colaboradoras perante a CGU/AGU e o objeto de apuração do controle externo, a possibilidade de o TCU impor sanção de inidoneidade pelos mesmos fatos que deram ensejo à celebração de acordo de leniência com a CGU/AGU não é compatível com o princípio constitucional da segurança jurídica e com a noção de proporcionalidade da pena.

5. Apesar de a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013) não precluir a incidência da Lei 8.443/1992, nos casos concretos a imposição de inidoneidade pelo TCU poderia resultar em ineficácia das cláusulas dos acordos de leniência que preveem a isenção ou a atenuação das sanções administrativas estabelecidas nos arts. 86 a 88 da Lei 8.666/1993, por consequência, esvaziando a força normativa do art. 17 da Lei 12.846/2013.

6. A Lei 8.433/1992 prevê outros meios menos gravosos para que o TCU possa garantir a reparação integral do dano ao erário, tais como a decretação de indisponibilidade de bens (art. 44, § 2º) e a aplicação de multa (arts. 57 e 58). Essas medidas sancionatórias devem ser manejadas pela Corte de Contas considerando a sua proporcionalidade e os impactos sobre os acordos pactuados com a Administração Pública.

7. Segurança concedida para afastar a possibilidade de o TCU declarar a inidoneidade das impetrantes pelos fatos abarcados por acordo de leniência firmado com a AGU/CGU ou com o MPF.

Acórdão

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Segunda Turma, sob a presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conceder a ordem, confirmando a liminar anteriormente deferida e julgar prejudicado o agravo regimental interposto pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do voto do Relator.

Brasília, 30 de março 2021.

Ministro GILMAR MENDES

Relator

Documento assinado digitalmente

Extrato de ata

MANDADO DE SEGURANÇA 35.435

PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR: MIN. GILMAR MENDES

IMPTE.(S): A.G.E.S.

ADV.(A/S): FLORIANO PEIXOTO DE AZEVEDO MARQUES NETO ([...]/DE, [...]/MG, [...]/RJ, [...]/SC, [...]/SP) E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S): SEBASTIAO BOTTO DE BARROS TOJAL ([...]/SP)

ADV.(A/S): HUMBERTO THEODORO JUNIOR ([...]/MG, [...]/A/MT, [...]/SP)

IMPDO.(A/S): TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PROC.(A/S)(ES): AGU – RICARDO OLIVEIRA LIRA

PROC.(A/S)(ES): AGU – CRISTIANE CARDOSO AVOLIO GOMES

Decisão: Após o voto do Ministro Gilmar Mendes (Relator), que votava pela confirmação da liminar e pela concessão da ordem, restando prejudicado o agravo regimental interposto pelo Tribunal de Contas da União, no que foi acompanhado pelo Ministro Edson Fachin, o julgamento foi suspenso. Falou, pela Impetrante, o Dr. Luís Justiniano Haiek Fernandes. Presidência da Ministra Cármen Lúcia. 2ª Turma, 26.5.2020.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski e Edson Fachin.

Subprocurador-Geral da República, Dr. Juliano Baiocchi Villa-Verde de Carvalho.

Ravena Siqueira Secretária

Extrato de ata

MANDADO DE SEGURANÇA 35.435 PROCED.: DISTRITO FEDERAL

RELATOR: MIN. GILMAR MENDES

IMPTE.(S): A.G.E.S.

ADV.(A/S): FLORIANO PEIXOTO DE AZEVEDO MARQUES NETO ([...]/DE, [...]/MG, [...]/RJ, [...]/SC, [...]/SP) E OUTRO(A/S)

ADV.(A/S): SEBASTIAO BOTTO DE BARROS TOJAL ([...]/SP)

ADV.(A/S): HUMBERTO THEODORO JUNIOR ([...]/MG, [...]/A/MT, [...]/SP)

IMPDO.(A/S): TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

PROC.(A/S)(ES): AGU – RICARDO OLIVEIRA LIRA

PROC.(A/S)(ES): AGU – CRISTIANE CARDOSO AVOLIO GOMES

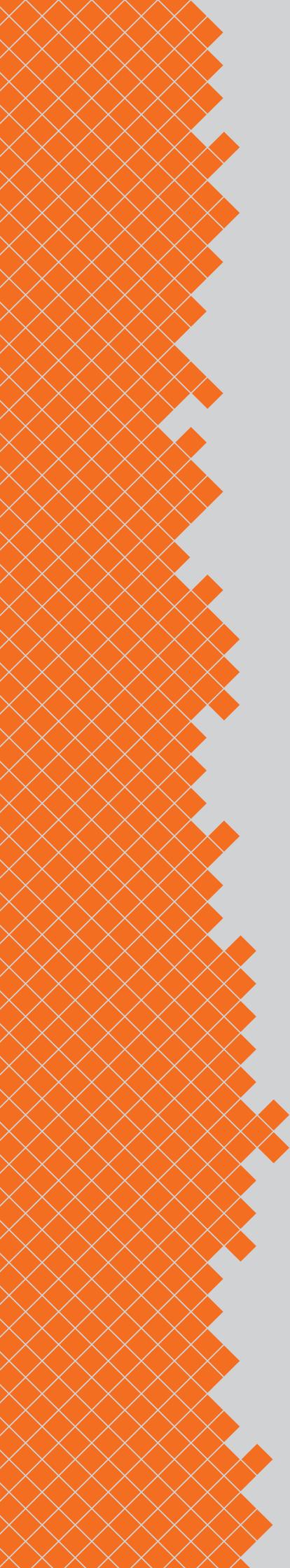
Decisão: Após o voto do Ministro Gilmar Mendes (Relator), que votava pela confirmação da liminar e pela concessão da ordem, restando prejudicado o agravo regimental interposto pelo Tribunal de Contas da União, no que foi acompanhado pelo Ministro Edson Fachin, o julgamento foi suspenso. Falou, pela Impetrante, o Dr. Luís Justiniano Haiek Fernandes. Presidência da Ministra Cármen Lúcia. 2ª Turma, 26.5.2020.

Decisão: A Turma, por votação unânime, concedeu a ordem, confirmando a liminar anteriormente deferida e julgou prejudicado o agravo regimental interposto pelo Tribunal de Contas da União, tudo nos termos do voto do Relator. Presente à sessão o Dr. Luís Justiniano Haiek Fernandes. Presidência do Ministro Gilmar Mendes. 2ª Turma, 30.3.2021.

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presentes à sessão os Senhores Ministros Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Edson Fachin e Nunes Marques.

Subprocuradora-Geral da República, Dra. Cláudia Sampaio Marques.

Maria Clara Viotti Beck Secretária



SAM

SOLUÇÕES

TRIBUTÁRIAS

Nesta Seção apresentaremos textos voltados exclusivamente ao Direito Tributário, abordando assuntos indispensáveis a todos os operadores do Direito e atuantes na Administração Pública.

Os artigos aqui apresentados representam a opinião de seus autores, não necessariamente a opinião da SGP – Soluções em Gestão Pública.

O caráter extrafiscal do ITR e o estímulo à adoção de boas práticas ambientais

Pâmella Brugognole Rodrigues da Silva

Pós-Graduada em Direito Tributário e Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie; Advogada em São Paulo

O ITR foi estabelecido pela Constituição Federal como imposto de competência da União, o qual deve ser arrecadado em razão da propriedade, domínio útil ou posse de imóvel localizado fora da zona urbana. Acerca desse tributo podem ser destacadas características como seu relevante caráter extrafiscal e a progressividade de suas alíquotas.

Assim como todos os tributos marcados pela característica da extrafiscalidade, o ITR possui finalidade para além da arrecadação aos cofres públicos e pode ser utilizado pelo Estado como ferramenta capaz de estimular ou desestimular certos comportamentos, como para incentivar práticas de preservação ambiental ou desencorajar o uso improdutivo da propriedade. Desta feita, este imposto pode ser considerado importante instrumento de política agrária, à medida que combate latifúndios improdutivos e fomenta a justiça social.

O presente artigo, portanto, tem como objetivo tecer análise acerca do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural e de sua finalidade extrafiscal, sobretudo no que se refere ao desestímulo à manutenção de propriedades improdutivas, investigando os possíveis obstáculos desse instrumento. Ainda, importa aqui examinar as formas pelas quais este tributo pode ser importante mecanismo na proteção ao meio ambiente, tendo em vista sua capacidade de estimular a adoção de boas práticas ambientais.

O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ou ITR – é tributo de competência da União e está disciplinado na Constituição Federal no art. 153, VI e no Código Tributário Nacional nos arts. 29 a 31. O fato gerador desse imposto se caracteriza pela propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel localizado fora da zona urbana do Município. Cabe mencionar que, nos termos da Lei nº. 11.250 de 2005, há a delegação da capacidade ativa tributária aos Municípios por meio das funções de fiscalização, lançamento e cobrança do ITR, sem que haja, no entanto, delegação de competência, visto que esta é indelegável.

De início, cumpre tratar acerca da imunidade tributária concedida pela Constituição em relação a este imposto, visto que não incidirá o ITR sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel, nos termos do art. 153, § 4º, II. Quanto ao conceito de “pequena gleba rural” a doutrina majoritária considera a necessidade de edição de lei complementar a fim de esclarecer a definição do termo. Enquanto não for editada esta lei, a pequena gleba rural será aquela de tamanho não excedente a cinquenta hectares, tendo por base o art. 191 da Constituição Federal, por meio de analogia. Importante ter em mente que a Constituição, ao conferir esta imunidade, almeja promover a justiça social e estimular o adequado aproveitamento da propriedade rural, uma vez que é razoável considerar as pequenas glebas rurais, utilizadas geralmente por pequenas famílias, sejam capazes de contribuir para a diminuição da terra improdutiva.

No que tange às principais características do ITR, importa destacar o caráter fiscal do imposto, tendo em vista que sua finalidade básica consiste em arrecadar recursos financeiros à União. Contudo, poderá exercer a função tributária extrafiscal quando se valer da progressividade constitucionalmente prevista pelo art. 153, § 4º, I, de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas, de acordo com o art. 186, também da Constituição Federal.

Acerca da progressividade concedida pela Carta Magna ao imposto aqui discutido, cabe, à princípio, conceituá-la como técnica de incidência de alíquotas variadas, cujo aumento se dá na medida em que se majora a base de cálculo do tributo¹. Este critério pode se desdobrar em duas modalidades: a progressividade fiscal e a progressividade extrafiscal. No que diz respeito ao Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural, temos a ocorrência da chamada progressividade extrafiscal, utilizada como mecanismo em face do descumprimento da função social da propriedade rural.

O art. 153, § 4º, I da Constituição Federal determina que o ITR será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas, ou seja, a progressividade do ITR será fixada com o objetivo de desestimular o uso improdutivo da propriedade. No entanto, ressalta-se que o art. 186 da Constituição traz alguns requisitos que, quando atendidos, demonstram o cumprimento da função social da propriedade rural, como o aproveitamento racional e adequado; a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; a observância das disposições que regulam as relações de trabalho, e; a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. À vista disso, no que diz respeito ao ITR, a progressividade do imposto serve como importante instrumento de política agrária ao desestimular o não aproveitamento da propriedade rural, fato que indica, em sentido lato, o descumprimento da função social da propriedade².

O desestímulo ao uso não produtivo da propriedade rural por meio desse imposto é assunto tão relevante e discutido, vez que quanto maior a produção das propriedades rurais, menor a necessidade de manutenção de outras terras para manter a produção agropecuária e menor ainda a ânsia por desmatamento, o que poderia causar grande impacto ambiental positivo. Desta forma, a baixa produtividade implica a necessidade de um volume maior de terras e, por consequência, um volume maior de desmatamento. Este problema é ainda mais importante na Amazônia, onde é comum ocorrer o desmatamento de terras públicas e a manutenção de propriedades improdutivas visando a posterior venda das terras³. No entanto, apesar da clara finalidade extrafiscal do imposto e dos esforços expressos no texto constitucional, na prática se percebe a insuficiência desse instrumento como indutor do aumento da produtividade da propriedade rural. A ineficiência do ITR nesse sentido se dá, principalmente, em razão baixo do custo do imposto para os proprietários rurais, a despeito da progressividade de alíquotas.

Além do claro objetivo do ITR em desestimular latifúndios improdutivos, é possível apontar a promoção e incentivo à utilização racional dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente como desdobramento advindo do caráter extrafiscal do imposto. Nesse sentido, destacam-se as isenções relativas a este imposto, sobretudo aquelas que beneficiam áreas rurais destinadas à preservação do meio ambiente, como no caso das áreas de preservação permanente e de reserva legal. Entende-se por área de preservação permanente (APP), nos termos do art. 3º, II do Código Florestal, a área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. Já a área de reserva legal (RL), segundo o art. 3º, III do Código Florestal, é a área localizada no interior de uma propriedade, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.

Assim, a legislação do ITR tutela acerca da conservação do meio ambiente no que corresponde à exclusão das áreas de interesse ambiental – não tributáveis – da base de cálculo do imposto, como ocorre com as áreas supramencionadas. Não há dúvidas que o legislador se utiliza do caráter extrafiscal do imposto ao conceder tais isenções, uma vez que há o claro objetivo de estimular condutas que

1. SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 475.

2. CARNEIRO, Claudio. *Impostos Federais, Estaduais e Municipais*. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018, p. 453.

3. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM). *O Imposto Territorial Rural como Forma de Induzir Boas Práticas Ambientais*. 2015. Disponível em: <<https://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/images/abook/pdf/2016/julho/Jul.16.08%20pdf.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2021.

contribuam para a conservação ambiental. No entanto, mais uma vez há obstáculos para que o ITR possa ser, efetivamente, indutor de boas práticas no que diz respeito ao meio ambiente. Isso porque, descumprimento da legislação ambiental não tem praticamente qualquer impacto sobre o valor do ITR devido pelo proprietário rural. Logo, se uma propriedade rural desmatar além do permitido ou não respeitar as exigências de constituição de APP e RL não haverá qualquer penalidade na apuração do imposto⁴.

Desta feita, é razoável considerar que o caráter extrafiscal do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural está diretamente relacionado à indução de boas práticas ambientais por meio desse tributo. A extrafiscalidade, bem como a progressividade das alíquotas do ITR são relevantes mecanismos a serem utilizados pelo Estado para desestimular o uso da propriedade rural de maneira improdutiva. No entanto, é necessário aperfeiçoá-los para que sejam instrumentos eficazes na prática, diferentemente do que é hoje observado, como explanamos acima. Da mesma maneira, no que tange aos benefícios fiscais como incentivo à preservação do meio ambiente, também há o que se aprimorar para que esses instrumentos sejam mais efetivos e produzam reais impactos ambientais positivos. Portanto, temos que a extrafiscalidade do ITR é capaz de estimular a adoção de boas práticas ambientais pelos proprietários rurais, todavia, é necessário que esses instrumentos extrafiscais sejam aperfeiçoados para que possam produzir maiores efeitos no que diz respeito à conservação e preservação do meio ambiente.

Referências

CARNEIRO, Claudio. *Impostos Federais, Estaduais e Municipais*. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM). *O Imposto Territorial Rural como Forma de Induzir Boas Práticas Ambientais*. 2015. Disponível em: <<https://www.terrabrasilis.org.br/ecotecadigital/images/abook/pdf/2016/julho/Jul.16.08%20pdf.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2021.

SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

4. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM). *O Imposto Territorial Rural como Forma de Induzir Boas Práticas Ambientais*. 2015. Disponível em: <<https://www.terrabrasilis.org.br/ecotecadigital/images/abook/pdf/2016/julho/Jul.16.08%20pdf.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2021.

ICMS Ecológico com ênfase no Estado de São Paulo (Lei 8.510/93)

Carolina Ribeiro Guimarães

Pós-Graduanda em Direito Tributário e Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie; Advogada em São Paulo

Vitória Custódio Daquino

Pós-Graduanda em Direito Tributário e Bacharel em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie; Auditora Tributária em Impostos Diretos

Introdução. 1 Função extrafiscal tributária. 2 O ICMS. 2.1 ICMS circulação de mercadorias . 2.2 ICMS serviços de transporte. 2.3 ICMS sobre comunicação. 2.4 ICMS minerais. 2.5 ICMS energia elétrica e combustíveis. 3 A divisão do ICMS. 4 O ICMS Ecológico no Estado de São Paulo. 5 Conclusão . Referência.

Introdução

É certo que o direito tributário e o direito financeiro, de modo geral, não se restringem à chamada função fiscal, ou seja, a arrecadação de recursos financeiros a fim de manter as atividades realizadas pelos entes do federalismo brasileiro.

Com efeito, a função extrafiscal arrecadatória vem ganhando espaço no sistema tributário nacional, com a finalidade de estimular ou desestimular determinado comportamento por parte do contribuinte ou de um ente federativo.

Nesse diapasão, o ICMS ecológico encontra esta segunda função. Como forma de estimular a atuação de municípios do ponto de vista ambiental através de benefícios relacionados a repartição de renda entre estado e município.

Tal previsão, tem como fundamento legal o art. 225 da Constituição Federal, o qual dispõe que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”¹

A figura do ICMS ecológico foi vista pela primeira vez no Instituto Ambiental do Paraná, em 1993. A partir de então, tendo em vista, a sua clara funcionalidade na proteção ambiental, recorrente de mandamento constitucional, os demais entes da federação adotaram o presente instituto, dessa forma, o estado de São Paulo, através da Lei 8.510 de 1993, passou a adotar a proteção ao meio ambiente como forma de repartir as receitas recolhidas através do ICMS.²

No presente artigo científico, busca-se, primordialmente, entender o que é a figura do ICMS ecológico e como ele funciona na dinâmica da repartição financeira do ICMS, com foco na legislação estadual de São Paulo. Será analisado os principais aspectos do referido imposto, do ponto de vista constitucional, da Lei Complementar 63/89, Lei Estadual 6.374/89 e Lei Estadual 8.510/93.

1. BRASÍLIA. BRASIL. Constituição Federal. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 set. 2020.

2. de, Albuquerque, Francisco R. ICMS Socioambiental no estado de Pernambuco: critérios de repartição da receita do ICMS a partir do exercício 2018. Editora Blucher, 2018. [Minha Biblioteca].

1 Função extrafiscal tributária

A função primordial da tributação é, sem dúvidas, a arrecadação a fim de obter receitas suficientes para o custeio do Estado e suas funções para com a população. No entanto, há situações, que estão cada vez mais comuns, que a tributação ultrapassa esse conceito e age a fim de estimular ou desestimular comportamentos dos contribuintes ou dos próprios sujeitos ativos, com finalidade econômicas, sociais e políticas.

Segundo Geraldo Ataliba,

Consiste a extrafiscalidade no uso de instrumentos tributários para obtenção de finalidades não arrecadatórias, mas estimulantes, indutoras ou coibidoras de comportamentos, tendo em vista outros fins, a realização de outros valores constitucionalmente consagrados. [...]

É lícito recorrer aos tributos com o intuito de atuar diretamente sobre os comportamentos sociais e econômicos dos contribuintes, seja fomentando posicionamento ou inibindo certos procedimentos. Dá-se tal fenômeno (extrafiscalidade) por intermédio de normas que, ao preverem uma tributação, possuem em seu bojo, uma técnica de intervenção ou conformação social por via fiscal. São os tributos extrafiscais, que podem ser traduzidos em agravamentos ou benefícios fiscais dirigidos ao implemento e estímulo de certas condutas.³

Importante mencionar, porém, que não são as repercussões naturais do sistema tributário o objeto do estudo da extrafiscalidade, mas as normas que, além da sua intenção fiscal, manifestam o caráter de regular condutas subjetivas com vistas a realizar um outro fim.⁴

Nesse aspecto, segundo Alfredo Augusto Becker:

Na construção jurídica de todos e de cada tributo, nunca mais estará ausente o finalismo extrafiscal, nem será esquecido o fiscal. Ambos coexistirão sempre agora de um modo consciente e desejado – na construção jurídica de cada tributo; apenas haverá maior ou menos prevalência neste ou naquele sentido, a fim de melhor estabelecer o equilíbrio econômico-social do orçamento cíclico.⁵

Pelo exposto, contextualizando com o tema ora estudado nesse artigo, podemos afirmar que o ICMS ecológico, além de sua função arrecadatória, a fim de gerar receitas para os estados, possui viés social e político, com o intuito de fomentar investimentos e ações voltadas para proteção ambiental.

2 O ICMS

O imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, conhecido pela sigla ICMS, é um dos tributos mais importantes e discutidos do país, pela sua grande abrangência e presença nas relações comerciais.

Previsto no artigo 155, II, da Constituição Federal e regulamentado pela Lei Complementar 87/96 (Lei Kandir), é de competência dos estados e do Distrito Federal. Conforme ensina Eduardo Sabbag, foi instituído pela Emenda Constitucional 18/65 e representa cerca de 80% da arrecadação dos Estados.⁶

Entre suas particularidades diante dos demais impostos, o ICMS possui não cumulatividade obrigatória, ou seja, compensa-se o que for devido em cada operação relativa à circulação de mercadorias ou prestação de serviços com o montante cobrado nas anteriores.⁷ De outra sorte, não possui, como o IPI seletividade obrigatória em relação a essencialidade de cada mercadoria tributada.

Por outro lado, a o texto constitucional no §2º do artigo 155, dispõe sobre hipóteses de imunidades tributárias específicas dessa espécie tributária, assim, não há a incidência de ICMS: a) sobre

3. ATALIBA, Geraldo. *IPTU: progressividade*. Revista de Direito Público, v. 23, n. 93, 1990.

4. BARRETO, Simone Rodrigues Costa. *Tributação extrafiscal*. 2019. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/305/edicao-1/tributacao-extrafiscal>>. Acesso em: 12 jul. 2021.

5. BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*, p. 640.

6. SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. 12. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2020

7. Caparroz, Roberto. *Esquematizado – Direito tributário*. Editora Saraiva, 2020.

operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores; b) sobre operações que destinem a outros Estados petróleo, inclusive lubrificantes, combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e energia elétrica; c) sobre o ouro, nas hipóteses definidas no art. 153, § 5º; d) nas prestações de serviço de comunicação nas modalidades de radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita.

A Lei Kandir também estabelece hipóteses de não incidência do ICMS em seu artigo 3º, hipóteses estas que não podem ser consideradas imunidades por não estarem previstas na Constituição Federal, mas sim em lei complementar.

Em relação ao aspecto material o ICMS possui 5 fatos geradores distintos, os quais serão brevemente analisados, são eles: 1. Circulação de mercadorias interestadual e intermunicipal; 2. Prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal; 3. Prestação de serviços de comunicação interestadual e intermunicipal; 4. Extração, importação, circulação, distribuição e consumo de minerais; 5. Extração, importação, circulação, distribuição e consumo de combustíveis e energia elétrica.

2.1 ICMS circulação de mercadorias

Incide sobre a circulação, no sentido de transferência de titularidade, de mercadorias relativas a negócios jurídicos, qualquer que seja sua natureza (§2º, art. 2º, LC 87/96). Nesse aspecto, importante mencionar o entendimento sumulado pelo Superior Tribunal de Justiça, segundo o qual, não constitui fato gerador do ICMS o simples deslocamento da mercadoria de um para outro estabelecimento do mesmo contribuinte (Súmula 166 do STJ).

Mercadoria pode ser entendida como bem móveis corpóreos que possuem condão para a venda, não abrangendo aquelas destinadas a uso e consumo privativo do empresário. Nesse aspecto, importante mencionar que a EC 23/83, autorizou a incidência do presente imposto sobre bens destinados ao consumo e bens fixos relativos ao estabelecimento comercial.

Outrossim, oportuno ressaltar que a energia elétrica, apesar de não ser um bem corpóreo, é considerada bem móvel para fins da cobrança do ICMS, conforme disposto no art. 155, § 3º, CF.

Ademais, o imposto também incide sobre a entrada de mercadoria ou bem importados do exterior, por pessoa física ou jurídica, ainda que não seja contribuinte habitual do imposto, qualquer que seja a sua finalidade (art. 2º, § 1º, I, LC 87/96). Ainda, a esse respeito, ressalta-se a súmula 198 do STJ, a qual consigna que na importação de veículo por pessoa física, destinado a uso próprio, incide o imposto.

No que concerne ao aspecto temporal, o artigo 12 da LC 87/96, elenca os seguintes momentos para que se considere ocorrido o fato gerador do ICMS circulação de mercadorias: I – a saída de mercadoria de estabelecimento de contribuinte, ainda que para outro estabelecimento do mesmo titular; II – do fornecimento de alimentação, bebidas e outras mercadorias por qualquer estabelecimento; III – da transmissão a terceiro de mercadoria depositada em armazém geral ou em depósito fechado, no Estado do transmitente; IV – da transmissão de propriedade de mercadoria, ou de título que a represente, quando a mercadoria não tiver transitado pelo estabelecimento transmitente.⁸

A base de cálculo do imposto relaciona-se com o valor da operação, seguindo o critério temporal, em relação ao fornecimento de alimentação e bebidas o valor da base de cálculo compreenderá a mercadoria mais o serviço.

As alíquotas do imposto estão previstas no art. 155, §2º, IV até VIII da CF, segundo o qual determina que as alíquotas serão impostas pelo Senado Federal, o qual pode estabelecer: a) estabelecer alíquotas mínimas nas operações internas, mediante resolução de iniciativa de um terço e aprovada pela maioria absoluta de seus membros; b) fixar alíquotas máximas nas mesmas operações para resolver

8. BRASIL. LC 87/96. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm>. Acesso em: 30 set. 2020.

conflito específico que envolva interesse de Estados, mediante resolução de iniciativa da maioria absoluta e aprovada por dois terços de seus membros.

O intuito do constituinte, assim, foi de impedir que determinados estados no Brasil concentre riqueza, estimulando a circulação da mercadoria.

Por fim, importante mencionar que em operações que envolvam mais de um estado, utiliza-se a técnica adotada pelo inciso VII do § 2º do artigo 155 da CF:

VII – nas operações e prestações que destinem bens e serviços a consumidor final, contribuinte ou não do imposto, localizado em outro Estado, adotar-se-á a alíquota interestadual e caberá ao Estado de localização do destinatário o imposto correspondente à diferença entre a alíquota interna do Estado destinatário e a alíquota interestadual;⁹

2.2 ICMS serviços de transporte

Tem como fato gerador a prestação de serviços de transporte privado de pessoas, bens, mercadorias ou valores, ainda que os serviços se iniciem no exterior, quando contratados no país (art. 2º, § 1º, II, LC 87/96), ou utilização por contribuinte de serviço cuja prestação tenha iniciado em outro Estado, e não esteja vinculado a operação subsequente.

Estão inclusos serviços de transporte rodoviário de cargas por conta de terceiros, transporte de passageiros, transporte ferroviário, transporte multimodal de cargas (serviço de coleta, utilização, movimentação e armazenagem, entrega de carga ao destinatário). Outrossim, o serviço pode ser prestado em qualquer tipo de veículo: automóvel, caminhonete, caminhão, barco, avião, trem etc., independente do prestador ser proprietário do veículo utilizado para execução do serviço de transporte.

No caso do transporte intermunicipal considera-se como competência o município em que se tem a início a prestação do transporte. O mesmo caso acontece com o transporte interestadual, que considera o estado inicial em que ocorre o transporte. Nesse aspecto, importante mencionar que é vedada a discriminação tributária em razão da origem ou do destino dos bens ou serviços, conforme previsão direta no art. 152, CF.

No que concerne a pessoalidade do imposto, o sujeito passivo é prestador (PF ou PJ) do serviço, com a transferência do ônus para o consumidor final e o sujeito ativo é os estados pertencentes à Federação e o Distrito Federal.

A base de cálculo é preço do serviço ou valor do frete, conforme estabelecido no artigo 69, CTN c/c. art. 13, II LC 87/96. Em relação as alíquotas estas estão previstas na lei local de cada estado federado, sendo as alíquotas relativas a serviços interestaduais 12% para os estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul e 7% para os demais estados.

2.3 ICMS sobre comunicação

Considera-se serviço de comunicação quando desenvolvida atividade de transmissão de informação de um receptor a emissores.¹⁰

O artigo 2, III da Lei Complementar 87/96, incluiu que as “prestação onerosa de serviços de comunicação de qualquer meio, inclusive a geração, a emissão, a recepção, a transmissão, a retransmissão, a repetição e a ampliação de qualquer natureza”¹¹

Nesse contexto é importante salientar que o artigo 150, § 2º, X, *d*, da CF determina que não incide imposto sobre as prestações de serviço de comunicação nas modalidades de radiodifusão sonora e de sons e imagens de recepção livre e gratuita.¹²

9. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 2020.

10. MAZZA, Alexandre. *Manual de direito tributário*. 6. ed. Editora Saraiva, 2020. p. 467

11. BRASIL. LC 87/96. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm>. Acesso em: 30 set. 2020.

12. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 2020.

Ainda assim, decisões tanto do STF quanto do STJ tem procurado moldar aplicabilidade do ICMS nas comunicações. Destaca-se, portanto, algumas súmulas:

- a) Súmula 350 do STJ: “O ICMS não incide sobre o serviço de habilitação de telefone celular.”
- b) Súmula 334 do STJ: “O ICMS não incide nos provedores de acesso à Internet.”
- c) Súmula 13 5do STJ: “O ICMS não incide na gravação e distribuição de filmes e videoteipes.”
- d) Súmula 662 do STF: “É legítima a incidência do ICMS na comercialização de exemplares de obras cinematográficas, gravados em fitas de videocassete.”

2.4 ICMS minerais

Tem como hipótese de incidência a Extração, Circulação, Distribuição ou Consumo de Minerais. Sua incidência se dá quando destinado a confecção de joias, pois, dessa maneira, é visto como mercadoria, conforme LC 87/96 art. 11, I, “h”.

2.5 ICMS energia elétrica e combustíveis

O ICMS na energia elétrica a produção, importação, circulação, distribuição ou consumo. Nesse caso, só incidirá dentro do limite do Estado em questão, desde que se trate de um negócio jurídico mercantil. Assim, como leciona Sabbag¹³, é entendida como mercadoria.

A incidência de ICMS sobre energia elétrica só foi reconhecida com a EC 33/2001, integrando dessa forma, o artigo 155, § 3º da Constituição Federal.

Cabe ressaltar ainda, que em 2009 o STJ editou a Súmula 391 que determina que ICMS incida sobre o valor da tarifa de energia elétrica correspondente a demanda de potência efetivamente utilizada.

Em relação aos combustíveis, o ICMS deve-se a produção, importação, fazer circular, distribuir ou consumir lubrificantes ou combustíveis líquidos e gasosos. Ocorre quando entra em Estado diferente de sua origem, desde que não seja destinado a industrialização.

3 A divisão do ICMS

Constitucionalmente, 25% do produto arrecadado pelos estados referente a incidência do ICMS deve ser repassada aos municípios, com diapasão no disposto no art. 158, IV, do texto constitucional.

Ainda, conforme estabelecido no parágrafo único do mesmo artigo da constituição, alterado pela Emenda Constitucional nº 108 de 2020, o repasse deve seguir os seguintes critérios:

I – 65% (sessenta e cinco por cento), no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II – até 35% (trinta e cinco por cento), de acordo com o que dispuser lei estadual, observada, obrigatoriamente, a distribuição de, no mínimo, 10 (dez) pontos percentuais com base em indicadores de melhoria nos resultados de aprendizagem e de aumento da equidade, considerado o nível socioeconômico dos educandos.¹⁴

No estado de São Paulo o repasse é feito com base no chamado Índice de Participação dos Municípios (IPM), o qual leva em consideração os seguintes critérios: população, receita tributária própria, área agricultada, área ocupada pelos reservatórios de energia elétrica, área protegida e valor adicionado (soma de tudo o que as empresas do município venderam, menos o que elas compraram).

13. SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. 12. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2020, p. 1062.

14. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 2020.

Segundo o art. 1º da Lei Estadual 8.510/93, o repasse do estado aos municípios será estruturado da seguinte forma¹⁵:

a) 76% (setenta e seis por cento), com base na relação percentual entre o valor adicionado em cada município e o valor total do Estado nos dois exercícios anteriores ao da apuração;

b) 13% (treze por cento), com base no percentual entre a população de cada município e a população total do Estado, de acordo com o último recenseamento geral, realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE;

c) 5% (cinco por cento), com base no percentual entre o valor da receita tributária própria de cada município e a soma da receita tributária própria de todos os municípios paulistas;

d) 3% (três por cento), com base no percentual entre a área cultivada de cada município, no ano anterior ao da apuração, e a área cultivada total do estado, levantadas pela Secretaria de Agricultura e Abastecimento;

e) 0,5% (zero vírgula cinco por cento), com base no percentual entre a área total, no Estado, dos reservatórios de água destinados à geração de energia elétrica e a área desses reservatórios no município, existentes no exercício anterior, levantadas pela Secretaria de Energia;

f) 0,5% (zero vírgula cinco por cento), em função de espaços territoriais especialmente protegidos existentes em cada município e no Estado, observados os critérios estabelecidos no Anexo desta lei;

g) 2% (dois por cento), com base no resultado da divisão do valor correspondente a esse percentual pelo número de municípios do Estado existentes em 31 de dezembro do ano anterior ao da apuração.

Notório que o ICMS Ecológico, tema do presente artigo, integra os critérios de repasse do estado, abrangido pelo critério de área protegida. O qual será analisado do capítulo seguinte.

4 O ICMS Ecológico no Estado de São Paulo

O ICMS Ecológico é um mecanismo criado para promover a sustentabilidade. Loureiro define:

denomina-se ICMS Ecológico a qualquer critério, ou critérios, relacionados à busca de solução para problemas ambientais. Tais critérios são utilizados para a determinação do “quanto” cada município deverá receber na repartição dos recursos financeiros arrecadados através do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS¹⁶

Pois bem, o estado de São Paulo, unidade federativa objeto do presente estudo, possui 30% de sua área total coberta pela Mata Atlântica, segundo o governo do estado são mais de 30 reservas ecológicas estaduais, com mais de 700 mil hectares de unidades de conservação de proteção integral da natureza, com suas áreas destinadas para preservação, pesquisa e turismo¹⁷. Apenas na capital paulista 30,4% de sua área é coberta por remanescentes de Mata Atlântica, são 45,9 mil hectares de vegetação¹⁸.

A crescente urbanização e o crescimento acelerado das cidades paulistanas impõem um desafio ao governo estadual referente a manutenção das reservas naturais e preservação da fauna e da flora local. Em vista estimular comportamentos dos municípios voltados a preservação dessa área, o estado optou pela inclusão do ICMS ecológico.

15. ESTADO DE SÃO PAULO (Estado). Lei nº 8.510, de 29 de dezembro de 1993. Altera a LEI n.º 3201, de 23 de dezembro de 1981, que dispõe sobre a parcela, pertencente aos municípios, do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS. São Paulo, SP.

16. LOUREIRO, W. *Experiências nacionais e internacionais de incentivos a conservação ambiental*. 2003. Monografia (Pós-graduação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2003. p. 30

17. Fonte: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/conhecasp/parques-e-reservas-naturais/>

18. Fonte: <https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2018/03/07/sao-paulo-tem-corredores-ecologicos-que-protectem-ate-contra-febre-amarela.htm?cmpid=copiaecola>

Referido instituto, é regulamentado, no estado de São Paulo, pela Lei 8.510/93, que alterou da Lei 3.201/81 e corresponde a um critério de repasse do tributo que o estado de São Paulo considerou ao respeitar o mandamento constitucional previsto no art. 158, IV, CF.

O valor do repasse corresponde a 0,5% e está vinculado aos espaços ambientais protegidos existentes em cada município.

Com efeito, a presente lei, em seu art. 1º, § 2º, define o que são, efetivamente, essas áreas protegidas e o peso de cada uma no cálculo do repasse do imposto, a saber:

§ 2º – Para os efeitos do inciso VI a área total considerada como espaço territorial especialmente protegido em cada município será a soma das áreas correspondentes às diferentes unidades de conservação presentes no município, ponderadas pelos seguintes pesos:

I – Estações Ecológicas – Peso 1,0 (um);

II – Reservas Biológicas – Peso 1.0 (um);

III – Parques Estaduais – peso 0,8 (oito décimos);

IV – Zonas de Vida Silvestre em Áreas de Proteção Ambiental (ZVS em APA's) – peso 0,5 (cinco décimos);

V – Reservas Florestais – peso 0,2 (dois décimos);

VI – Áreas de Proteção Ambiental (APA's) – peso 0,1 (um décimo)

VII – Áreas Naturais Tombadas – peso 0,1 (um décimo)¹⁹

Ora, uma vez visto o que é considerado área de conservação para efeitos do repasse do ICMS, necessário entender quais são os critérios para o cálculo dos índices de área protegidas²⁰.

a) Fatores ambientais: esse fator leva em conta a área, em hectares, de área protegida em cada município, levando em conta o nível de restrição ambiental de cada uma dessas áreas, conforme visto acima, existem áreas, que são mais restritas e, portanto, que precisam ter proteção mais rigorosa, que possuem peso maior no cálculo do repasse.

b) Fatores econômicos: esse fator leva em consideração a população de cada município bem como o valor de arrecadação dos impostos municipais correspondentes ao município.

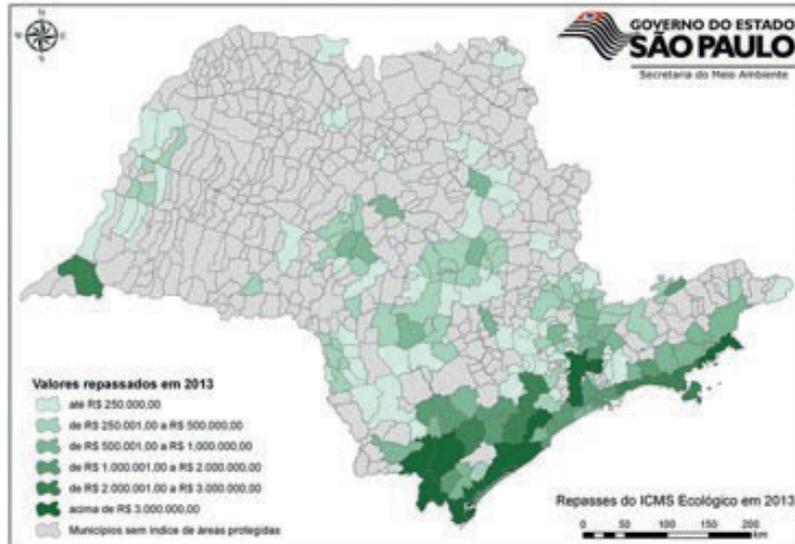
A fim, de tornar o artigo mais didático, apresentamos, com base nos dados apresentados pela secretaria do meio ambiente do estado de São Paulo, índices dos 10 municípios mais beneficiados pelo ICMS no ano de 2013²¹:

RANK	MUNICÍPIO	UGRHI ¹⁹	ESTIMATIVA DE VALOR RECEBIDO (R\$)	ÍNDICE DE PARTICIPAÇÃO (IPH) ²⁰	ÍNDICE DE ÁREA PROTEGIDA NO IPM	% DO ÍNDICE DE ÁREA PROTEGIDA NO IPM	% DO TERRITÓRIO C/ ÁREAS PROTEGIDAS ²¹
1	IGUAPE	11	6.629.562,93	0,049792	5,388320	54,11	43,50 %
2	BARRA DO TURVO	11	4.461.765,54	0,031164	3,626396	58,18	51,83 %
3	ELDORADO	11	4.428.329,33	0,035418	3,599220	50,81	32,73 %
4	IPORANGA	11	4.410.932,07	0,024211	3,585080	74,04	41,51 %
5	CANANÉIA	11	4.073.022,84	0,027300	3,310437	60,63	39,92 %
6	UBATUBA	3	3.920.377,24	0,087119	3,186371	18,29	61,51 %
7	PEDRO DE TOLEDO	11	3.652.784,20	0,023764	2,968879	62,47	60,67 %
8	SÃO PAULO	6	3.052.935,43	22,773149	2,481339	0,05	7,68 %
9	BERTIOGA	7	2.870.117,76	0,073908	2,332750	15,78	57,85 %
10	CARAGUATATUBA	3	2.743.275,23	0,157616	2,229656	7,07	54,86 %

19. ESTADO DE SÃO PAULO (Estado). Lei nº 8.510, de 29 de dezembro de 1993. Altera a LEI nº 3201, de 23 de dezembro de 1981, que dispõe sobre a parcela, pertencente aos municípios, do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS... São Paulo, SP,

20. SÃO PAULO. Coordenadoria de Planejamento Ambiental. Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. Repasse de ICMS para os municípios paulistas considera as áreas protegidas no cálculo. 2013. Disponível em: <<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/cpla/repasse-de-icms-para-os-municipios-paulistas-considera-as-areas-protegidas-no-calculo/>>. Acesso em: 28 set. 2020.

21. SÃO PAULO. Coordenadoria de Planejamento Ambiental. Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. Repasse de ICMS para os municípios paulistas considera as áreas protegidas no cálculo. 2013. Disponível em: <<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/cpla/repasse-de-icms-para-os-municipios-paulistas-considera-as-areas-protegidas-no-calculo/>>. Acesso em: 28 set. 2020.



5 Conclusão

O ICMS através de seus fatos geradores é um dos tributos mais importantes e um dos que mais gera receita para os Estados, sendo seu repasse aos municípios instituído pelo artigo 158 da Constituição Federal desde que adotados alguns critérios.

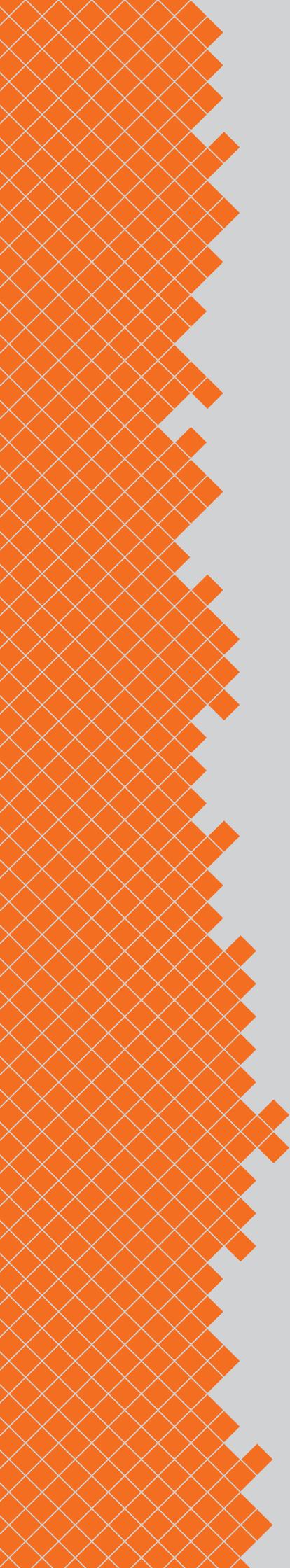
Dessa forma, pode ser instituído o chamado ICMS Ecológico, em que se adota padrões relacionado à preservação e proteção ambiental.

O trabalho teve como escopo analisar esse repasse no Estado de São Paulo, que foi regulamentado pela Lei 8.510/93, estabelecendo que a área total considerada como espaço territorial especialmente protegido em cada município será a soma das áreas correspondentes às diferentes unidades de conservação presentes no município.

Conclui-se, portanto que o ICMS Ecológico pode ser uma importante política ambiental, pois estimula a preservação ambiental sem acarretar um custo, no entanto, se faz necessário que a legislação acompanhe possíveis alterações no ecossistema.

Referência

- ATALIBA, Geraldo. *IPTU: progressividade*. Revista de Direito Público, v. 23, n. 93, 1990.
- BARRETO, Simone Rodrigues Costa. *Tributação extrafiscal*. 2019. Disponível em: <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/305/edicao-1/tributacao-extrafiscal>>. Acesso em: 12 jul. 2021.
- BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*, p. 640.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 2020.
- DE, ALBUQUERQUE, FRANCISCO R. *ICMS Socioambiental no estado de Pernambuco: critérios de repartição da receita do ICMS a partir do exercício 2018*. Editora Blucher, 2018.
- LOUREIRO, W. *Experiências nacionais e internacionais de incentivos a conservação ambiental*. 2003. Monografia (Pós-graduação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2003
- MAZZA, Alexandre. *Manual de direito tributário*. 6. ed. Editora Saraiva, 2020
- SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. 12. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2020
- SÃO PAULO. Coordenadoria de Planejamento Ambiental. Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo. *Repasse de ICMS para os municípios paulistas considera as áreas protegidas no cálculo*. 2013. Disponível em: <<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/cpla/repasse-de-icms-para-os-municipios-paulistas-considera-as-areas-protégidas-no-calculo/>>. Acesso em: 28 set. 2020.



SAM

ÍNDICE

CUMULATIVO

Um prático índice com todo o conteúdo das edições do ano separado por seções e em ordem alfabética para facilitar a busca pelos temas já comentados.

ÍNDICE CUMULATIVO

ENTREVISTA COM O MESTRE

A Polêmica Reforma Administrativa – Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020 – Dr. Fabrizio de Lima Pieroni – Edição nº 26, agosto/2021, p. 13.

Governança financeira em tempos de pandemia – As mudanças na Lei de Responsabilidade Fiscal – Dr. Flavio Corrêa de Toledo Junior – Edição nº 25, julho/2021, p. 13.

Limitações Administrativas à Propriedade – Dr. Juliano Heinen – Edição nº 19, janeiro/2021, p. 11.

O Novo Marco Legal de Saneamento Básico – Dr. Rodrigo Bordalo Rodrigues – Edição nº 20, fevereiro/2021, p. 11.

O Poder de Polícia da Administração Pública – Dr. Heraldo Garcia Vitta – Edição nº 23, maio/2021, p. 13.

Regime Jurídico do Serviço Público – Dra. Adriana da Costa Ricardo Schier – Edição nº 21, março/2021, p. 11.

Responsabilidade do Estado por Omissão – Dra. Ana Maria Pedreira – Edição nº 22, abril/2021, p. 11.

Responsabilização de agentes públicos e privados perante os Tribunais de Contas – Dr. Gabriel Heller – Edição nº 24, junho/2021, p. 13.

SOLUÇÕES PRÁTICAS

Considerando-se que a última recomposição inflacionária dos subsídios do Prefeito, vice-Prefeito e Vereadores ocorreu há 7 anos, seria possível a recomposição inflacionária antes de findo o primeiro ano? Seria possível a atualização dos subsídios com os índices acumulados até a presente data? – Edição nº 24, junho/2021, p. 19.

Considerando que ficou previsto no edital do concurso público que os respectivos cargos possuiriam lotação em tal e qual secretaria, a exemplo da Secretaria da Saúde, seria possível a transferência e/ou remoção de um servidor que passou neste concurso para outra secretaria? – Edição nº 21, março/2021, p. 29.

Determinada Administração pode celebrar Termo de Ajustamento de Conduta – TAC com um particular, mesmo após ação judicial em que fora proferida decisão favorável ao Poder Público, bem como exauridas as tratativas administrativas para a solução do caso com o particular? – Edição nº 22, abril/2021, p. 31.

Em face da Lei Complementar nº 173/2020, seria possível deferir pedidos de servidores públicos municipais para a conversão de suas férias em pecúnia? – Edição nº 19, janeiro/2021, p. 17.

É possível a fixação do valor dos subsídios de agentes políticos (Vereadores) em valor inferior ao da legislatura antecessora? – Edição nº 19, janeiro/2021, p. 19.

É possível a participação de Vereadores em Conselhos Municipais? – Edição nº 23, maio/2021, p. 27.

Há possibilidade de estabelecimento de isenção da tarifa social para famílias de baixa renda, em decorrência da pandemia do novo coronavírus (COVID-19), no tocante ao serviço público de fornecimento de água? – Edição nº 20, fevereiro/2021, p. 17.

O objetivo da Lei Complementar nº 173/2020 é evitar o aumento de despesa com pessoal. Pode o Prefeito criar e extinguir cargos comissionados, desde que respeite o limite de despesa de pessoal já fixado na Lei Orçamentária? É possível a criação e extinção de cargos em comissão sem aumentar a despesa de pessoal? – Edição nº 22, abril/2021, p. 30.

No caso de cessão de servidor público do Poder Executivo Municipal para o Poder Legislativo, competirá a quem o pagamento da remuneração de tal servidor? – Edição nº 25, julho/2021, p. 21.

Pagamento indevido pela Administração Pública a servidor deve ser restituído ao Erário? – Edição nº 25, julho/2021, p. 24.

Quais são os critérios para nomeação e pagamento de gratificação? – Edição nº 26, agosto/2021, p. 21.

Servidor aposentado requer pagamento de licença-prêmio não usufruída. É devido tal pagamento? – Edição nº 21, março/2021, p. 25.

Tendo em vista a Lei Complementar nº 173/2020, pergunta-se: a) O servidor que completou o tempo de efetivo exercício para gozo de licença-prêmio antes do dia 27 de maio de 2020 e solicitou o pagamento em pecúnia desta licença poderá receber o valor? b) Durante a vigência de referida Lei, os casos de substituição de cargos efetivos poderão ser efetuados com o pagamento dos valores de substituição ao servidor substituinte? c) Concurso público aberto, por exemplo, em 2019 e teve homologação de todos os cargos ocorrida em abril de 2020, em quais casos concretos poderá fazer a nomeação? – Edição nº 20, fevereiro/2021, p. 19.

Tendo em vista a Lei Complementar nº 173/2020, seria possível a nomeação de concursados com vagas criadas anteriormente à edição desta lei? – Edição nº 23, maio/2021, p. 25.

Um servidor atingiu os requisitos para a aposentadoria. Pediu, então, a concessão do abono de permanência. Ocorre que não há lei municipal que discipline o referido benefício. Assim, tal servidor possui direito ao abono ou a inexistência de lei municipal constitui óbice ao deferimento do pleito? – Edição nº 24, junho/2021, p. 25.

Um servidor concursado e já estável, no cargo de professor assistente, foi classificado em outro processo seletivo, no mesmo Município, para o cargo de professor. Em virtude desta situação, tal servidor pode solicitar licença para trato de interesse particular, sem remuneração, a fim de assumir o novo cargo? – Edição nº 26, agosto/2021, p. 23.

Vereadores podem pintar e fazer alterações no ambiente interno de seus gabinetes, com recursos próprios? – Edição nº 22, abril/2021, p. 29.

SOLUÇÕES EM PROPOSTAS LEGISLATIVAS

Há necessidade de realização de audiência pública pela comissão legislativa temática, previamente ou concomitantemente à apreciação de determinados Projetos de Lei? – Edição nº 23, maio/2021, p. 33.

Projeto de lei, de autoria do Chefe do Poder Executivo, que autoriza o Município a transacionar administrativamente com empresa que possui crédito financeiro decorrente de processo judicial e a conceder isenção de IPTU. – Edição nº 19, janeiro/2021, p. 25.

Projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que “dispõe sobre o Programa de Recuperação de Aprendizagem na rede municipal de ensino”, a fim de suprir eventual defasagem na aprendizagem essencial, causada pelo advento da pandemia de COVID-19. – Edição nº 26, agosto/2021, p. 27.

Projeto de lei, de iniciativa de Vereador, que “autoriza a utilização de veículos de propriedade ou sob Administração direta ou indireta de todos os órgãos do Município, para auxiliar na vacinação de pessoas idosas, pessoas com dificuldade de locomoção ou de mobilidade reduzida, assim como a população em situação de vulnerabilidade social e econômica, a fim de possibilitar o maior raio de alcance da vacinação contra a COVID-19”. – Edição nº 26, agosto/2021, p. 29.

Projeto de lei, de iniciativa de Vereador, que institui a obrigatoriedade de a empresa distribuidora de energia elétrica no âmbito do Município, manter o alinhamento dos fios e providenciar a retirada daqueles em desuso. – Edição nº 22, abril/2021, p. 37.

Projeto de lei, de iniciativa de Vereador, que institui no calendário oficial do Município o mês “Abril Laranja”, dedicado à campanha de prevenção da crueldade contra animais, e dá outras providências. – Edição nº 24, junho/2021, p. 33.

Projeto de lei, de iniciativa de Vereador, que institui o serviço de Disque Denúncia de Violência contra crianças e adolescentes, no âmbito do Município. – Edição nº 24, junho/2021, p. 29.

Projeto de lei, de iniciativa de Vereador, que institui programa de horta comunitária orgânica, que consiste no cultivo de hortaliças, frutas e outros alimentos, mediante o aproveitamento de terrenos ociosos do Município – Edição nº 20, fevereiro/2021, p. 26.

Projeto de lei, de iniciativa de Vereador, que objetiva estimular e/ou garantir um percentual de vagas de emprego, nas empresas estabelecidas no Município, para mulheres vítimas de violência doméstica e de outros abusos, como forma de lhes assegurar dignidade, ocupação e até mesmo renda própria, elevando, assim, a autoestima e a superação de traumas causados pelos abusadores/agressores. – Edição nº 23, maio/2021, p. 31.

Projeto de lei, de iniciativa de Vereador, que “proíbe a queima e a soltura de fogos de artifício e artefatos pirotécnicos com estampido por parte da Administração direta e indireta do Município”. – Edição nº 21, março/2021, p. 33.

Projeto de lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que autoriza a aquisição de imóvel para fins de compensação ambiental de áreas verdes degradadas em distrito industrial. – Edição nº 22, abril/2021, p. 35.

Projeto de lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que “autoriza a alienação de espaço aéreo”. – Edição nº 21, março/2021, p. 36.

Projeto de lei, de iniciativa do Prefeito, que dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal. – Edição nº 22, abril/2021, p. 40.

Projeto de lei, de iniciativa Parlamentar, que dispõe sobre a obrigatoriedade da prestação de socorro aos animais atropelados por condutores, no âmbito do Município. – Edição nº 25, julho/2021, p. 30.

Projeto de lei, de iniciativa Parlamentar, que dispõe sobre penalidades a serem aplicadas pelo não cumprimento da ordem de vacinação dos grupos prioritários, de acordo com as fases cronológicas definidas no plano nacional, estadual e/ou municipal de imunização contra a COVID-19 – Edição nº 25, julho/2021, p. 27.

Projeto de Lei Complementar, de autoria do Poder Executivo, que altera legislação relativa ao parcelamento do solo urbano, no tocante à faixa não edificável – Edição nº 20, fevereiro/2021, p. 23.

Projeto de Lei Complementar, de iniciativa de Vereador, que dispõe sobre a jornada de 30 horas semanais para servidores ocupantes dos cargos de enfermeiros, técnicos de enfermagem e auxiliares de enfermagem na rede municipal de saúde e dá outras providências. – Edição nº 19, janeiro/2021, p. 23.

SOLUÇÕES AUTORAIS

A competência para a revisão disciplinar em razão do reflexo da decisão penal no âmbito do direito administrativo disciplinar – **Mauro Roberto Gomes de Mattos** – Edição nº 26, agosto/2021, p. 55.

A inaplicabilidade da teoria da cegueira deliberada às ações de improbidade administrativa – **Gina Copola** – Edição nº 19, janeiro/2021, p. 69.

A Lei Complementar 178, de 2021: a) o longo adiamento no ajuste da despesa com pessoal (até 2032); b) O que muda na Lei de Responsabilidade Fiscal – **Flavio Corrêa de Toledo Junior** – Edição nº 21, março/2021, p. 65.

A lei geral de acesso à informação e a lei geral de proteção de dados na gestão e segurança de documentos de arquivos – **Ana Maria Viegas da Silva** – Edição nº 23, maio/2021, p. 45.

As modificações na lei do ISS e o incremento da receita municipal – **Flávio Corrêa de Toledo Junior** – Edição nº 19, janeiro/2021, p. 65.

A polêmica utilização dos recursos públicos depositados nos Fundos Municipais da Infância e da Adolescência para financiar obras e reformas nas parcerias com as organizações da sociedade civil – **Oscar Moreira** – Edição nº 25, julho/2021, p. 79.

A prescrição na ação de ressarcimento ao erário – **Marisa Neves Magalhães Cordeiro** – Edição nº 23, maio/2021, p. 61.

Administração que cala consente? Dever de decidir, silêncio administrativo e aprovação tácita – **Thiago Marrara** – Edição nº 26, agosto/2021, p. 61.

Atuação dos auditores internos em organizações de saúde no Poder Executivo Federal brasileiro – **Renor Antonio Antunes Ribeiro** – Edição nº 24, junho/2021, p. 65.

Auditoria interna e gestão dos riscos em organizações públicas de saúde em Portugal – **Renor Antonio Antunes Ribeiro** – Edição nº 22, abril/2021, p. 45.

Auditoria interna e gestão de riscos em uma empresa europeia do setor de transportes ferroviários – **Renor Antonio Antunes Ribeiro** – Edição nº 25, julho/2021, p. 83.

Breves comentários à reforma administrativa: progresso ou retrocesso? – **Caio Mário Lana Cavalcanti** – Edição nº 22, abril/2021, p. 59.

Breves considerações sobre o Decreto-Lei nº 201/1967 – **Clóvis Ferreira Júnior** – Edição nº 21, março/2021, p. 51.

Compliance e nexos de causalidade nas leis de improbidade administrativa e anticorrupção – **Jessé Torres Pereira Junior e Thaís Marçal** – Edição nº 21, março/2021, p. 41.

Compliance nos serviços sociais autônomos: instrumento para assegurar o cumprimento dos deveres legais de informação e de prestação de contas – **Katia Maria da Costa Simionato** – Edição nº 21, março/2021, p. 43.

Da não aplicação da estabilidade excepcional prevista no Art. 19 do ADCT à atividade notarial e de registro – **Caio Mário Lana Cavalcanti** – Edição nº 19, janeiro/2021, p. 57.

Das razões para subsidiar o transporte coletivo – **Caio Mário Lana Cavalcanti** – Edição nº 26, agosto/2021, p. 81.

Defesas no Tribunal de Contas – republicação atualizada – **Ivan Barbosa Rigolin** – Edição nº 22, abril/2021, p. 69.

Implementação de programa de compliance como redutor de multa por ato de corrupção – **Jessé Torres Pereira Junior e Thaís Marçal** – Edição nº 22, abril/2021, p. 43.

Improbidade Administrativa. A indisponibilidade ou a penhora de bens de valor alimentar e a recente jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – **Gina Copola** – Edição nº 23, maio/2021, p. 55.

Juridicidade administrativa conglobante, no limiar de uma nova legislatura municipal – **Jessé Torres Pereira Junior e Thaís Marçal** – Edição nº 20, fevereiro/2021, p. 29.

Legitimação fundiária e legitimação de posse: polêmicas sobre os institutos de regularização fundiária regulados pela Lei nº 13.465/2017 – **Alexandre Levin** – Edição nº 19, janeiro/2021, p. 29.

O controle social do novo Fundeb – **Flavio Corrêa de Toledo Junior** – Edição nº 25, julho/2021, p. 75.

O exercício de atividades públicas na ordem jurídica brasileira e os cargos de liderança e assessoramento previstos na reforma administrativa – **Marinês Restelatto Dotti** – Edição nº 25, julho/2021, p. 53.

O Federalismo por cooperação no Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico: Saudades do que ainda não vivemos – **Augusto Neves Dal Pozzo e Thaís Marçal** – Edição nº 20, fevereiro/2021, p. 47.

Operação urbana consorciada interfederativa. Desafios jurídicos para sua implantação no âmbito das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. – **Alexandre Levin** – Edição nº 20, fevereiro/2021, p. 49.

O princípio da transparência e seus desafios na aplicabilidade orçamentária, e breves considerações sobre a Covid-19. – **Vanessa Cerqueira Reis de Carvalho** – Edição nº 20, fevereiro/2021, p. 33.

Os 70% do novo Fundeb e os profissionais beneficiados: do magistério ou da educação? – **Flavio Corrêa de Toledo Junior** – Edição nº 22, abril/2021, p. 65.

Os gatilhos à despesa municipal e os outros comandos da Emenda 109, a PEC Emergencial – **Flavio Corrêa de Toledo Junior** – Edição nº 23, maio/2021, p. 49.

Os municípios e o desafio do enfrentamento à pobreza – **Marcelo Silva Souza** – Edição nº 21, março/2021, p. 49.

Normatização da Análise de Impacto Regulatório no Brasil – **Humberto E. C. Mota Filho e Thaís Marçal** – Edição nº 24, junho/2021, p. 75.

Primeiras impressões a respeito da Instrução Normativa SEAE nº 97/2020 – **Caio Mário Lana Cavalcanti** – Edição nº 24, junho/2021, p. 51.

Reforma administrativa em discussão – **Marcelo Silva Souza** – Edição nº 26, agosto/2021, p. 87.

Reforma da previdência e os municípios. Alguns comentários. (Parte 1) – **Ivan Barbosa Rigolin** – Edição nº 19, janeiro/2021, p. 49.

Reforma da previdência e os municípios. Alguns comentários. (Parte 2) – **Ivan Barbosa Rigolin** – Edição nº 20, fevereiro/2021, p. 67.

Reforma da previdência e os municípios. Alguns comentários. (Parte 3) – **Ivan Barbosa Rigolin** – Edição nº 21, março/2021, p. 71.

Regime jurídico dos bens das empresas prestadoras de serviço público – **Murillo Giordan Santos** – Edição nº 24, junho/2021, p. 55.

Smart cities: um caminho à extrajudicialização – **Márcia Walquiria Batista dos Santos e Luís Pedro Ferreira Lima** – Edição nº 24, junho/2021, p. 37.

Teoria da evidência, ação popular e atos administrativos (Parte 1) – **Márcia Walquiria Batista dos Santos e João Eduardo Lopes Queiroz** – Edição nº 25, julho/2021, p. 33.

Teoria da evidência, ação popular e atos administrativos (Parte 2) – **Márcia Walquiria Batista dos Santos e João Eduardo Lopes Queiroz** – Edição nº 26, agosto/2021, p. 33.

Transparência Fiscal na Execução Orçamentária da Emenda Constitucional nº 106/2020 – **Vanessa Cerqueira Reis de Carvalho** – Edição nº 21, março/2021, p. 59.

Vereadores e a acumulação de cargos, empregos e funções – **João Eduardo Lopes Queiroz e Márcia Walquiria Batista dos Santos** – Edição nº 23, maio/2021, p. 37.

SOLUÇÕES JURISPRUDENCIAIS

A alegação de nulidade em Procedimento Administrativo Disciplinar deve vir acompanhada de demonstração do prejuízo – **Supremo Tribunal Federal** – Edição nº 21, março/2021, p. 111.

A construção de monumento com símbolo universal da maçonaria e sem qualquer relação com os objetivos da administração afronta os princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade – **Tribunal de Contas da União** – Edição nº 21, março/2021, p. 79.

Ação Direta de Inconstitucionalidade em face do parágrafo único do artigo 137 da Lei 8.112/1990, que dispõe sobre a proibição do retorno ao serviço público de servidor demitido ou destituído de cargo em comissão – **Supremo Tribunal Federal** – Edição nº 24, junho/2021, p. 117.

Acordo de Leniência Anticorrupção – **Supremo Tribunal Federal** – Edição nº 26, agosto/2021, p. 107.

Acumulação de cargos públicos por Secretários Municipais – **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo** – Edição nº 21, março/2021, p. 103.

Acumulação indevida de duas aposentadorias no cargo de professor, em regime de dedicação exclusiva – **Tribunal de Contas da União** – Edição nº 24, junho/2021, p. 113.

Acumulação irregular do cargo de assistente em administração (federal) com o de professor (estadual) – **Tribunal de Contas da União** – Edição nº 24, junho/2021, p. 105.

Aposentadoria especial para diretor de escola – **Tribunal de Contas do Estado de São Paulo** – Edição nº 20, fevereiro/2021, p. 77.

Aposentadorias. O pagamento de percentual relativo a plano econômico deferido por sentença judicial deve ser absorvido pelos posteriores reajustes gerais do funcionalismo público – Tribunal de Contas da União – Edição nº 19, janeiro/2021, p. 75.

A proibição ou restrição da atividade de transporte privado individual por motorista cadastrado em aplicativo é inconstitucional – Supremo Tribunal Federal – Edição nº 22, abril/2021, p. 163.

Despesas não comprovadas acarretam contas irregulares e inabilitação para cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, por 5 anos – Tribunal de Contas da União – Edição nº 20, fevereiro/2021, p. 83.

É descabida a acumulação de proventos com vencimentos oriundos do mesmo cargo público – Supremo Tribunal Federal – Edição nº 20, fevereiro/2021, p. 113.

É descabida a desclassificação de propostas sem ser concedida a oportunidade para a demonstração da sua exequibilidade por parte do licitante – Tribunal de Contas da União – Edição nº 23, maio/2021, p. 81.

É inconstitucional a expressão “pelo menos cinquenta por cento” dos cargos de provimento em comissão reservados aos servidores efetivos, pois decorrente de projeto de lei de iniciativa parlamentar, por afronta à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo – Supremo Tribunal Federal – Edição nº 25, julho/2021, p. 103.

É inconstitucional o pagamento a Magistrados aposentados de adicional de 20%, previsto no art. 184, inc. II, da Lei nº 1.711/1952, após a adoção do subsídio como forma remuneratória – Supremo Tribunal Federal – Edição nº 19, janeiro/2021, p. 109.

É vedado o aumento de vencimentos pelo Judiciário, com base no princípio da isonomia, na equiparação salarial ou a pretexto da revisão geral anual – Supremo Tribunal Federal – Edição nº 19, janeiro/2021, p. 119.

Exercício de juízo de condutas ímprobas pelo TCU, para os efeitos da Lei nº 8.429/1992 – Tribunal de Contas da União – Edição nº 19, janeiro/2021, p. 89.

Inconstitucionalidade de Lei Municipal que “dispõe sobre a proibição da suspensão de serviços básicos de fornecimento de energia elétrica em finais de semana e vésperas de feriados” – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Edição nº 20, fevereiro/2021, p. 117.

Não caracteriza nepotismo e ofensa à Sumula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal a nomeação de servidores pelo Prefeito Municipal, com relação de parentesco entre si (tio e sobrinha), mas sem relação de parentesco com o alcaide, para ocupação de cargos comissionados em secretarias diferentes – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Edição nº 21, março/2021, p. 107.

Não se conformam com o pressuposto de gestão fiscal as propostas legislativas que concedam benefícios de natureza tributária, desacompanhadas das medidas de compensação previstas na Lei Complementar 101/2000 (LRF) – Tribunal de Contas da União – Edição nº 22, abril/2021, p. 95.

O art. 93, inc. IX, da Constituição Federal não determina que o órgão judicante se manifeste sobre todos os argumentos apresentados pelas partes, mas sim que ele explicita as razões que entendeu suficientes à formação de seu convencimento – Supremo Tribunal Federal – Edição nº 25, julho/2021, p. 113.

O cargo de técnico de finanças e controle da Controladoria-Geral Da União não se enquadra na acepção constitucional de “técnico ou científico”, para fins de acumulação de proventos – Tribunal de Contas da União – Edição nº 22, abril/2021, p. 155.

O processo legislativo de lei que disponha sobre regras de contratação de servidores públicos é de competência do chefe do Poder Executivo – Supremo Tribunal Federal – Edição nº 23, maio/2021, p. 111.

O surgimento de novas vagas ou a abertura de novo concurso para o mesmo cargo, durante o prazo de validade do certame anterior, não gera automaticamente o direito à nomeação dos candidatos aprovados fora das vagas previstas no edital – Supremo Tribunal Federal – Edição nº 22, abril/2021, p. 169.

Pagamento de servidores cedidos acima do teto constitucional – Tribunal de Contas da União – Edição nº 24, junho/2021, p. 81.

Pensão militar. Ato julgado ilegal, em razão de a pensão ter sido instituída com base no soldo de posto correspondente a dois níveis hierárquicos acima daquele que o militar ocupava na atividade – Tribunal de Contas da União – Edição nº 19, janeiro/2021, p. 81.

Possibilidade de conversão em pecúnia de Licença-Prêmio não usufruída – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Edição nº 20, fevereiro/2021, p. 123.

Possíveis irregularidades em contratação para a realização de festa de confraternização – Tribunal de Contas da União – Edição nº 26, agosto/2021, p. 91.

Responsabilidade solidária dos entes federados em matéria de saúde – Supremo Tribunal Federal – Edição nº 25, julho/2021, p. 117.

Revisão Geral Anual – Observância da Lei Complementar nº 173/2020, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Lei Eleitoral – Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso – Edição nº 21, março/2021, p. 85.

Subsistência de atos administrativos de provimentos derivados ocorridos entre 1987 e 1992, em respeito aos princípios da boa-fé e da segurança jurídica – **Supremo Tribunal Federal** – Edição nº 23, maio/2021, p. 117.

Tentativa de rediscussão sobre prescrição da pretensão ressarcitória do TCU – **Tribunal de Contas da União** – Edição nº 25, julho/2021, p. 97.

SOLUÇÕES TRIBUTÁRIAS

A inconstitucionalidade da cobrança do ITCMD sobre heranças e doações advindas do exterior – **Pâmella Brugognole Rodrigues da Silva** – Edição nº 23, maio/2021, p. 125.

A dedutibilidade em dobro do PAT no IRPJ – **Carolina Ribeiro Guimarães e Vitória Custódio Daquino** – Edição nº 19, janeiro/2021, p. 131.

A (in)constitucionalidade da dupla incidência do IPI de importados destinados à revenda em território nacional – **Pâmella Brugognole Rodrigues da Silva** – Edição nº 19, janeiro/2021, p. 125.

A política de tax shaming e possíveis consequências se adotada no Brasil – **Pâmella Brugognole Rodrigues da Silva** – Edição nº 25, julho/2021, p. 137.

A ruptura do conceito clássico do elemento posse como fato gerador do IPTU nos casos de ocupação irregular de áreas públicas – **Leandro Pereira Poyares e Osmar Innecco Pereira** – Edição nº 25, julho/2021, p. 121.

Direito tributário: reflexos e contribuições do pós-positivismo jurídico – **Ricardo Garavelli Nassar** – Edição nº 25, julho/2021, p. 141.

ICMS Ecológico com ênfase no Estado de São Paulo (Lei 8.510/93) – **Carolina Ribeiro Guimarães e Vitória Custódio Daquino** – Edição nº 26, agosto/2021, p. 117.

IOF e o contrato de mútuo financeiro – **Pâmella Brugognole Rodrigues da Silva** – Edição nº 22, abril/2021, p. 175.

Não incide imposto sobre o uso da água – **Gina Copola** – Edição nº 20, fevereiro/2021, p. 137.

O caráter extrafiscal do ITR e o estímulo à adoção de boas práticas ambientais – **Pâmella Brugognole Rodrigues da Silva** – Edição nº 26, agosto/2021, p. 113.

O fato gerador e a seletividade do ICMS em operações de fornecimento e distribuição de energia elétrica – **Anna Luiza Loureiro Pavão** – Edição nº 24, junho/2021, p. 137.

O fim do “Voto de Qualidade”: uma conquista tributária a ser celebrada – **Giovana Raggi Abikair** – Edição nº 23, maio/2021, p. 129.

O imposto sobre grandes fortunas: análise à luz do princípio da capacidade contributiva e consequências fáticas – **Pâmella Brugognole Rodrigues da Silva** – Edição nº 20, fevereiro/2021, p. 131.

O imposto sobre produtos industrializados e a seletividade ambiental – **Pâmella Brugognole Rodrigues da Silva** – Edição nº 24, junho/2021, p. 133.

O preço da discriminação: por que mulheres pagam mais tributos do que homens? – **Carolina Ribeiro Guimarães** – Edição nº 22, abril/2021, p. 177.

Pink Tax: Tributação e gênero – **Pâmella Brugognole Rodrigues da Silva** – Edição nº 21, março/2021, p. 121.

Plataformas de streaming: natureza e ilegalidade da tributação como serviço – **Giovana Raggi Abikair** – Edição nº 21, março/2021, p. 123.

ISSN 2674-6735



9 772674 673002



SOLUÇÕES EM
GESTÃO PÚBLICA

Fone +55 11 3237 4232 | +55 11 3129 9282
Celular +55 11 97443 5898 (WhatsApp)
atendimento@sgpsolucoes.com.br

WWW.SGPSOLUCOES.COM.BR