

# REVISTA GUAPORÉ

NÚMERO 1

APÓS O SUCESSO DA PRIMEIRA,

## **APER e PGERO realizam a II Conferência dos Procuradores do Estado de Rondônia**

- DIRETORIA DA APER FAZ BALANÇO DAS AÇÕES REALIZADAS AO LONGO DE DOIS ANOS DE GESTÃO
- AVANÇO E RECONHECIMENTO MARCAM OS TRABALHOS DESENVOLVIDOS PELAS PROCURADORIAS REGIONAIS
- PRIMEIRA EDIÇÃO DA REVISTA GUAPORÉ TRAZ ARTIGOS CIENTÍFICOS COM GRANDES TEMAS DA ÁREA JURÍDICA

## EXPEDIENTE

### REVISTA GUAPORÉ

**Instituição Responsável:** Associação dos Procuradores do Estado de Rondônia – APER

**Coordenação Geral:** Danilo Cavalcante Sigarini

**Coordenação Jurídica:** Artur Leandro Veloso de Souza

**Produzida por:** Viva Comunicação

**Jornalista Responsável:** Diana Braga - DRT 725/RO

**Textos:** Diana Braga e Queli Cristina

**Revisão:** Marco Sales

**Foto da capa:** Daiane Mendonça 1107 DRT/RO

**Creative retouching (capa):** Rafael Martins

**Fotos:** Viva Comunicação

**Designer Gráfico:** Rafael Martins

Agência brasileira do ISBN: ISBN 978-65-81246-01-3



# SUMÁRIO

- 4**  
Editorial - Mensagem do Presidente da APER, Dr. Maxwel Mota de Andrade
- 5**  
APER - Quem somos
- 7**  
Retrospectiva 2018/2019
- 9**  
Mulheres na PGERO: Competência, força e flexibilidade
- 10**  
Entrevista com Procurador-Geral do Estado de Rondônia, Dr. Juraci Jorge
- 14**  
Procuradoria Regional de Rolim de Moura
- 16**  
Procuradoria Regional de Cacoal
- 18**  
Procuradoria Regional de Ji-Paraná
- 20**  
Procuradoria Regional de Vilhena
- 23**  
Artigo – Análise dos critérios para a compensação de débitos inscritos na dívida ativa do Estado de Rondônia com créditos de precatório a luz da Lei 4.200/2017 e do Decreto 23.259/2018
- 35**  
Artigo - Procuradores do Poder Executivo? A Procuradoria Geral do Estado de Rondônia como órgão responsável pela representação judicial e consultoria jurídica dos poderes constituídos e dos órgãos independentes
- 42**  
Artigo - A possibilidade da cessão da titularidade ativa do contrato administrativo entre Estado e Município: uma análise acerca da aplicação do Instituto do Contrato com pessoa a declarar aos contratos regidos pelo Direito Público
- 50**  
Artigo - Análise da extensão da sanção administrativa de suspensão do artigo 87, III da Lei 8.666/93 segundo Tribunal de Contas da União e o Superior Tribunal de Justiça
- 55**  
Artigo - Advocacia Pública Contemporânea
- 63**  
Parecer - Viabilidade jurídica de reestruturação através de Decreto



# EDITORIAL



## Com a palavra...

O PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DOS  
PROCURADORES DO ESTADO DE RONDÔNIA – APER

**Maxwel Mota**

Procurador do Estado de Rondônia.

Possui Pós-graduação em Direito Tributário pela Universidade Anhanguera-UNIDERP e MBA em PPPs e Concessões pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo - FESPSP em parceria com a London School Of Economics and Political Science - LSE.

**T**emos a honra de trazer à comunidade jurídica a presente revista com artigos científicos, trabalhos técnicos e entrevistas sob a temática de uma nova visão da administração pública. A proposta é enriquecer o conhecimento e contribuir para o aperfeiçoamento e atualização dos operadores do Direito.

A ideia do periódico surgiu após a experiência da revista comemorativa dos 30 anos da Procuradoria Geral do Estado, lançada na primeira edição da Conferência dos Procuradores. Como esse ano ocorrerá a continuidade do evento, a Associação dos Procuradores vai lançar uma publicação com conteúdo jurídico - produzido pelos próprios procuradores - com temáticas do nosso cotidiano no exercício da advocacia pública.

O nome Guaporé foi escolhido por duas razões: a primeira é uma homenagem ao Rio Guaporé, complementando os rios rondonienses homenageados pelo complexo do Palácio Rio Madeira; e a segunda porque durante o último concurso para ingresso na carreira de procurador, um candidato fez um compilaro da legislação estadual para estudo e utilização nas provas discursivas e o denominou de vade mecum Guaporé - disponibilizando a todos os demais candidatos no fórum Correio Web Concursos.

Não temos conhecimento da identificação do autor dessa compilação, mas foi algo marcante para os aprovados no último concurso.

A revista é direcionada à comunidade jurídica em geral e aos estudantes de Direito que pretendem se atualizar e obter conhecimentos da nova visão da Administração Pública sob o olhar de quem tem a missão constitucional de representá-la judicialmente, prestar consultoria e assessoria jurídica.

Serão abordados temas como: Compensação de débitos inscritos na dívida ativa com precatório; Cessão da titularidade ativa do contrato administrativo entre Estado e Município; Reestruturação administrativa via decreto; Extensão da sanção administrativa de suspensão do artigo 87, III da Lei 8.666/93, entre outros.

A Conferência dos Procuradores tornou-se uma data oficial e comemorativa da advocacia pública estadual, pois se trata de um momento em que todos os procuradores estarão reunidos, tal fato revela-se oportuno para o lançamento da revista.

Esperamos que os leitores aproveitem os artigos, entrevistas e trabalhos técnicos apresentados no periódico.

# QUEM SOMOS



TIAGO CORDEIRO NOGUEIRA - VICE-PRESIDENTE



FÁBIO DE SOUSA SANTOS - DIRETOR DE GESTÃO



DANILO SIGARINI - ASSUNTOS CIENTÍFICOS E DE CAPACITAÇÃO



PAULO ADRIANO DA SILVA - RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E ASSUNTOS LEGISLATIVO

## HÁ MUITO O QUE CONTAR...

ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DO ESTADO DE RONDÔNIA E SEUS 31 ANOS DE HISTÓRIA

Treze eficientes gestões e mais de 70 associados fazem da APER o que ela é hoje.

**N**ão...não foi ontem. Quanta coisa boa já aconteceu ao longo desses 31 anos de história. Quantos desafios foram superados. Quanto avanço foi conquistado. A Associação dos Procuradores do Estado de Rondônia – APER, foi fundada em 05 de maio de 1988, como órgão representativo dos procuradores integrantes da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia (PGERO) - entre ativos e inativos. Trata-se de uma Associação Civil, sem fins lucrativos, que tem como objetivo principal: postular e defender os interesses gerais da classe. O que, com grande mérito, tem conseguido, graças ao trabalho em conjunto de todos aqueles que abraçaram a causa e seguem firmes fazendo parte da Organização.

Além dessa finalidade, conforme o Estatuto da Instituição, a APER também tem a função de estimular o espírito de solidariedade entre os sócios; desenvolver o estudo de assuntos jurídicos, mediante a realização de atividades como debates, conferências e reuniões; promover e implementar atividades de natureza assistencial, pecuniário, habitacional, médico-hospitalar, odontológico, farmacêutico, entre outros; realizar atividades sociais e recreativas; promover intercâmbio com outras entidades; defender os direitos e prerrogativas de seus associados, representando-os junto às autoridades e instâncias competentes; e contribuir com os órgãos superiores da Procuradoria no alcance das atividades relativas aos benefícios e direitos dos servidores associados.

Atualmente, a APER conta com mais de 70 procuradores associados. De 1988 a 2018 a Associação passou por 13 gestões que contribuíram para o crescimento e a consolidação da Instituição no Estado de Rondônia. A trajetória da APER segue firme e cada vez mais forte, configurando-se a cada dia como uma entidade séria, notória e exemplar.



ISRAEL TAVARES VICTORIA - REPRESENTANTE DA APER NAS REGIONAIS



## CONHEÇA A GALERIA DE PRESIDENTES DA **APER**

### 1988

**Presidente**

Jane Rodrigues Maynhone

**Vice-Presidente**

João Ricardo Valle Machado

### 1989

**Presidente**

Marcos Alaor Diniz Grangeia

**Vice-Presidente**

Walsir Edson Rodrigues

### 1990

**Presidente**

Jane Rodrigues Maynhone

### 1992

**Presidente**

Jane Rodrigues Maynhone

### 1994

**Presidente**

Ricardo Antônio Santana de Aguiar

### 1998

**Presidente**

Evanir Antônio de Borba

**Vice-Presidente**

Terezinha de Jesus Barbosa

### 2002

**Presidente**

Juraci Jorge da Silva

**Vice-Presidente**

Lerí Antônio de Souza e Silva

### 2006

**Presidente**

Sávio de Jesus Gonçalves

**Vice-Presidente**

Ricardo Santana de Aguiar

### 2008

**Presidente**

Juraci Jorge da Silva

**Vice-Presidente**

João Batista de Figueiredo

### 2010

**Presidente**

Glauber Luciano Costa Gahyva

**Vice-Presidente**

Eder Guarnieri

### 2012

**Presidente**

Valdecir da Silva Maciel

**Vice-Presidente**

Lerí Antônio de Souza e Silva

### 2014

**Presidente**

Thiago Denger da Silva

**Vice-Presidente**

Luciano Alves de Souza Neto

### 2018

**Presidente**

Maxwel Mota de Andrade

**Vice-Presidente**

Tiago Cordeiro Nogueira

# RETROSPECTIVA E RESULTADOS

## APER FAZ UM BREVE BALANÇO DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS EM 2018 E 2019

Execução e divulgação dos trabalhos realizados pela Associação e procuradores foram “carro-chefe” estratégico nos últimos dois anos

**P**ara a Associação dos Procuradores do Estado de Rondônia (APER) o ano de 2018 foi marcado pela oportunidade de implementação de ideias e atividades com o objetivo de fortalecer a imagem da instituição e apresentar para a sociedade, a importância da figura do procurador de Estado e sua missão. O mesmo objetivo prevaleceu ao longo de 2019, sendo que os resultados positivos foram alcançados à medida que as ações promovidas ou apoiadas pela associação foram desenvolvidas.

A diretoria da APER priorizou a ampla propagação de suas ações, bem como, a divulgação dos trabalhos desenvolvidos pelos procuradores associados. Para isso, em agosto e setembro de 2018 criou e apresentou sua nova logomarca. A instituição também implantou uma estratégia de comunicação, com a criação e atualização constante da nova página na internet: [www.aper-ro.org/](http://www.aper-ro.org/), e passou frequentemente a alimentar com informações as redes sociais.

A estratégia gerou resultados positivos, tanto para a APER quanto para os profissionais que a instituição representa. Com base nas publicações é possível constatar o quanto a associação trabalhou e, também, valorizou o desempenho dos procuradores em suas tarefas pela defesa do Estado e da sociedade. Entre agosto de 2018 e agosto de 2019 foram cerca de 600 publicações, entre notícias, notas e posts.

Os trabalhos realizados pelos procuradores lotados em órgãos públicos foram amplamente divulgados, como a atuação destes profissionais no Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Rondônia (Iperon). Outro exemplo foi a divulgação dos resultados obtidos por procuradores na Superintendência Estadual de Licitações (Supel-RO) - órgão atuante em processos administrativos que envolvem as operações

contratuais para as aquisições de bens e serviços que o Estado precisa para realizar suas atividades.

A APER também deu ampla visibilidade às ações desenvolvidas pela Procuradoria Geral do Estado de Rondônia (PGERO), como o treinamento de procuradores, servidores e estagiários da Procuradoria Regional de Ji-Paraná para a instalação do Software Ratio - nova plataforma do órgão que consiste na gestão documental e controle de fluxos de trabalho pelos membros ou servidores da entidade.

O órgão também foi destaque quando garantiu, em ação impetrada no Tribunal de Justiça de Rondônia (TJRO), que o serviço de vigilância e monitoramento de 1.650 reeducandos com tornezeiras eletrônicas não fosse interrompido. A intervenção da PGERO feita poucas horas antes da extinção do contrato com a empresa prestadora foi fundamental para a manutenção da ordem e da segurança pública.

A participação dos associados em eventos nacionais e internacionais também foram destaque no período, como foi o caso da presença da procuradora Taís Cunha no II Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público (CIDESP), realizado em setembro de 2018, em Florianópolis, no Estado de Santa Catarina. Além de representar a Procuradoria Geral do Estado de Rondônia (PGE-RO) no evento, Taís também fez a apresentação de seu artigo “Advocacia Pública Eficiente a partir da Metodologia de Distribuição de Processos”.

Uma comitiva de associados da APER participou, em setembro, do XLIV Congresso Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal em Salvador/BA. O evento teve como tema central “Advocacia Pública: Consensualidade e Desenvolvimento”.

Além de convidar a sociedade em geral para diversos eventos, a APER também divulgou livros lançados por procuradores, como o de autoria do Dr. Artur Souza intitulado “Con-



tas de Governo e o Déficit Financeiro". Na ocasião a APER foi parceira do ciclo de palestras com abordagem aos temas 'Contas de Governo', 'Direito Financeiro em Tempos de Crise' e 'Tribunal de Contas', o evento foi realizado no auditório da Ordem dos Advogados do Brasil – Seccional Rondônia (OAB/RO), no qual o livro foi lançado.

As atividades acadêmicas também receberam apoio da APER, como a Semana Acadêmica de Direito da Unir, promovida em novembro do ano passado. O tema central do encontro foi os 30 Anos da Constituição Federal do Brasil: Aplicabilidade da Carta Cidadã em uma Sociedade (Des)Politizada.

Um dos assuntos mais repercutidos no ano de 2018 foi a I Conferência dos Procuradores do Estado de Rondônia, promovida em novembro pela APER e PGERO. O evento contou com a presença de mais de 200 pessoas

no Teatro Guaporé, em Porto Velho, e palestrantes renomados da área jurídica.

Em maio de 2019 a APER, em parceria com a OAB/RO, promoveu o I Ciclo de Palestras com o tema "Procuradoria do Estado e Desenvolvimento". O evento aconteceu no Auditório da OAB/RO Subseção Ji-Paraná, onde foram ministradas palestras do professor, consultor e pesquisador do comportamento humano, Heder Martins, e dos procuradores do Estado de Rondônia, Fábio Santos e Cássio Bruno e Renério de Castro Junior – este último do Estado do Mato Grosso.

Ao longo dos anos de 2018 e 2019 a diretoria da APER também foi presença marcante nos eventos e nas reuniões da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (Anape), ocorridas em Brasília e com o propósito de apoiar e debater assuntos de interesse da categoria.

As ações supracitadas foram apenas uma breve retrospectiva do que foi realizado no período. Muito foi feito, com o apoio dos associados e instituições parceiras. O objetivo é dar continuidade à estratégia de comunicação, visibilidade e consolidação da imagem da APER, de modo que a sociedade rondoniense conheça e continue informada sobre os trabalhos implementados pela associação e procuradores do Estado. Novos eventos virão, novos resultados surgirão e, por méritos próprios, merecem ser divulgados.



# I CONFERÊNCIA DOS PROCURADORES DO ESTADO

ADVOCACIA PÚBLICA E DESENVOLVIMENTO

23 DE NOVEMBRO  
TEATRO GUAPORÉ - PORTO VELHO

RONDÔNIA  
Governo do Estado

## MULHERES NA PGERO: COMPETÊNCIA, FORÇA E FLEXIBILIDADE

**E**m março deste ano a Associação dos Procuradores do Estado de Rondônia – APER, convidou as procuradoras para falarem a respeito do Dia Internacional da Mulher, celebrado no dia 8 de março, mas especialmente, sobre os desafios pertinentes à profissão. As procuradoras que, na ocasião, participaram das entrevistas, fizeram uma reflexão sobre a importância das mulheres em um ambiente onde a presença dos homens (procuradores) ainda é maioria. A Revista Guaporé, traz, nesta sua primeira edição, a visão de cada uma das procuradoras a respeito dessa temática, a qual tem sido amplamente debatida no meio jurídico. Confira.



“Deus não deu os bons adjetivos a apenas um gênero. Ambos – homem e mulher – completam qualquer ambiente de trabalho. Sempre dividi espaço com mais homens do que mulheres e não há nada de negativo quanto a isso. As decisões, por vezes, inflexíveis dos homens, são amenizadas pela indulgência feminina. Por isso, entendo ser de crucial importância que o ambiente de trabalho seja misto, inclusive para harmonizar o ambiente, com a soma das características naturais de cada sexo. Este mês (março de 2019) encerro minha carreira como Procuradora do Estado, a qual exerci com um prazer imensurável. Atualmente o Órgão está tecnologicamente aparelhado e com uma Administração disposta a melhorar ainda mais a TI. A LC 620/2011, a qual Dispõe sobre a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia, traz as inúmeras atribuições conferidas ao Procurador de Estado. Uma rápida leitura deixa, sem quaisquer resquícios de dúvida, qualquer pessoa intrigante e estimulada a exercer esse cargo. Tal mister é corroborado por mim e por várias outras colegas.”

PROCURADORA APOSENTADA ANA PAULA DE FREITAS MELO



“O meio jurídico ainda é predominantemente masculino. Nas carreiras públicas se percebe que em quantidade os homens ocupam a maior parte dos quadros, embora hoje tenhamos nas faculdades de direito um número expressivo de estudantes mulheres. Mas, isso não é impeditivo para a mulher que pretenda seguir profissionalmente na área do direito. A mulher, de modo geral, possui uma aceção ampla dos projetos que desenvolve e busca sempre aprimorar a sua técnica para aperfeiçoá-los. E essa visão holística acompanhada de uma dose a mais de humanidade, traços próprios da natureza feminina, realçam a importância de nosso papel no meio profissional.”

PROCURADORA LUCIANA AZEVEDO



“Primeiramente devo dizer que muito me alegra perceber que as mulheres estão ocupando profissões, antes predominantemente masculinas, superando assim um pensamento equivocadamente machista, dada a destacada cultura machista, que ainda perdura na sociedade, embora não mais seja vista com a naturalidade de outrora. Isso mostra um amadurecimento sociocultural, que cresce, passo a passo, com as discussões sobre o empoderamento da mulher. Na minha particular visão (digo isso com alegria), ao observar nosso ambiente de trabalho não identifico condutas desrespeitosas, considerando a diferença de gênero. Na minha concepção, considero isso ótimo, pois demonstra que a diferença de gênero não distingue as nossas atividades profissionais. Homens e mulheres são tratados com isonomia.”

PROCURADORA MARIA REJANE SAMPAIO DOS SANTOS VIEIRA



“A existência de espaços no mercado de trabalho, ocupados essencialmente por homens, representa a indesejada - mas ainda arraigada - discriminação de gênero da nossa sociedade. O enfrentamento dessa questão exige como primeiro passo a consciência da existência do problema. Daí a importância de um dia especialmente dedicado à mulher, para alertar e contribuir com as diversas temáticas que envolvem o gênero feminino, dentre elas a discriminação de gênero. A contribuição das procuradoras com a causa exige participação e compromisso em se fazer presente nos espaços que ainda são majoritariamente masculinos. Seja assumindo chefias, seja participando ativamente dos debates de interesse da carreira e da nossa atuação profissional. Assim, contribuímos não apenas para conferir representatividade feminina nesses espaços, mas principalmente para servir de exemplo e inspirar outras mulheres.”

PROCURADORA TAÍS MACEDO DE BRITO CUNHA



“Quando mulheres passam a ocupar cargos, funções ou empregos antes considerados como típicos de homens há um incentivo para outras mulheres optarem por carreiras assim. As mulheres passam a ter cada vez mais possibilidades de escolhas profissionais, à medida que se inspiram no fato de outras mulheres estarem abraçando a profissão almejada. As mulheres precisam acreditar em sua capacidade de alcançar qualquer conquista, não só profissional, mas também em outras áreas da vida. Ao contrário da opinião de alguns, que ainda insistem em valores e crenças machistas, nós mulheres somos livres para ocuparmos o lugar social, profissional e político que desejarmos.”

PROCURADORA MÔNICA APARECIDA EUSTÁQUIO

# ENTREVISTA

PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA, DR. JURACI JORGE, FALA SOBRE AS CONQUISTAS DA **PGERO** NAS ÚLTIMAS TRÊS DÉCADAS



Dr. Juraci Jorge, procurador-Geral do Estado de Rondônia.

**U**ma longa trajetória na Procuradoria Geral do Estado de Rondônia – PGERO. É desta forma que podemos definir, de forma mais rápida, a carreira do Procurador-Geral, Dr.

Juraci Jorge da Silva na Instituição. Ele cursou Direito na Universidade Federal de Rondônia na mesma época em que foi escrivão da Polícia Civil. Ao concluir o curso, em 1990, fez a prova da Ordem dos Advogados do Brasil e, depois de aprovado, escolheu advogar, atuando na profissão até 1993, quando prestou concurso para o cargo de Procurador do Estado. Em 26 anos na carreira de Procurador, Dr. Juraci já exerceu vários cargos na PGERO, entre eles, o de procurador-chefe da Procuradoria Trabalhista, procurador-chefe da Procuradoria dos Direitos dos Servidores e corregedor-geral. Assumiu a Procuradoria Geral em 1º de outubro de 2013, cargo que ocupa com muita honra até o presente momento.

## COMO ESTÁ FORMADA ATUALMENTE A EQUIPE DA PGERO? E SUA ESTRUTURA?

A Procuradoria é formada por procuradores de Estado, servidores e estagiários. Hoje temos 71 procuradores, 154 servidores e 93 estagiários. A Estrutura é composta por Procuradorias Setoriais na capital; quatro regionais do interior de Rondônia, sendo Cacoal, Rolim de Moura, Ji-Paraná e Vilhena; além de uma representação em Brasília que atua nos processos em curso nos tribunais superiores. Temos o Gabinete, a Corregedoria, as gerências Administrativa, Financeira e de Informática.

## A PGERO COMPLETOU 30 ANOS. DE UMA FORMA GERAL, COMO O SENHOR AVALIA A TRAJETÓRIA DA INSTITUIÇÃO NESSAS TRÊS DÉCADAS?

A evolução deu-se em razão do prestígio que a PGERO conquistou junto aos governos de Estado. Logo no início não havia esse prestígio, pois custavam a entender o que a Instituição representava para o Estado. Mas com o tempo houve uma evolução, especialmente no quadro de procuradores, servidores e a implantação, através de Lei Complementar do quadro de estagiários. Uma das maiores conquistas foi a contratação, por meio de concurso, do pessoal de apoio, técnicos e analistas, para comporem o quadro da PGERO. Outra grande conquista foi exatamente a instituição da Lei Complementar 620 que estabelece a carreira da Procuradoria Geral do Estado e que define as competências, atribuições e, acima de tudo, as prerrogativas para dar sustentabilidade à atuação dos procuradores nos processos.

## COM RELAÇÃO A PERGUNTA ACIMA, GOSTARIA DE DAR ÊNFASE A ALGUMAS DAS CONQUISTAS OBTIDAS PELA INSTITUIÇÃO? QUAIS E POR QUÊ?

Destaco a instituição do Fundo da PGERO que fez com que tivéssemos uma fonte extra e não ficassemos dependentes dos recursos do Estado. Esse Fundo vem das custas dos cartórios extrajudiciais e trouxe muitas conquistas com relação às condições dos trabalhos desenvolvidos pelos procuradores.

# PGERO

## A PGERO COMPLETOU 30 ANOS. DE UMA FORMA GERAL, COMO O SENHOR AVALIA A TRAJETÓRIA DA INSTITUIÇÃO NESSAS TRÊS DÉCADAS?

Os procuradores sempre exerceram suas atividades de forma precária, especialmente com relação às condições de trabalho. Foi através do Governo Confúcio Moura que conseguimos conscientizar, com apoio dos representantes do poder: Tribunal de Contas, Ministério Público e até o Judiciário, e levar a questão da importância da PGERO até o governador. Daí houve um investimento em torno de R\$ 5 milhões com recursos do Estado para compra de equipamentos e programas, de modo que os procuradores pudessem desenvolver suas atividades e acompanhando a tecnologia dos órgãos, principalmente quando da implantação do processo judicial eletrônico. Se nós não tivéssemos aprimorado e feito a aquisição de equipamentos modernos através da Tecnologia da Informação, seria impossível acompanhar a evolução do processo judicial eletrônico implementado pelo Poder Judiciário.

## QUAIS AS VANTAGENS QUE ESSE AVANÇO TECNOLÓGICO PROPORCIONOU?

As condições necessárias para que os procuradores desenvolvessem seu papel institucional na defesa do Estado.

## COMO O SENHOR AVALIA AS CONTRIBUIÇÕES QUE A PGERO OFERECIU AO GOVERNO DO ESTADO AO LONGO DESSES ANOS?

A PGERO é um órgão de representação judicial e de consultoria do Estado. Ela representa o Estado como um todo, não apenas o Poder Executivo. O apoio ao Governo é exatamente na consultoria aos gestores, sendo um trabalho de prevenção, através das consultas formuladas e pareceres emitidos, para prevenir eventual problema futuro junto aos órgãos de fiscalização. Já as conquistas e o êxito para o Estado e a população vêm através das ações judiciais. Cada vez que o Estado ganha, quem ganha é a população. É dinheiro que deveria sair dos cofres públicos e não saem em função do trabalho de defesa da PGERO e a população se beneficia com isso.

## ALGUM EPISÓDIO QUE GOSTARIA DE DAR ÊNFASE? PODE SER UM FATO RECENTE.

Recentemente houve uma ameaça de bloqueio na conta do Estado, na ordem de R\$ 300 milhões para custear precatórios e recorreremos ao Supremo Tribunal Federal para evitar o caos. Esse sequestro certamente traria prejuízos para pagar fornecedores e honrar a folha de pagamento dos servidores. Certamente foi uma grande conquista.

## GOSTARIA DE MENCIONAR ALGUMA CONTRIBUIÇÃO DA PGERO NO CONTEXTO SOCIAL?

Como dito anteriormente. A participação no contexto social da Procuradoria é exatamente no contexto das ações judiciais. Quando o Estado obtém êxito, o benefício é revertido para a população.

## COMO O SENHOR AVALIA A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DOS PROCURADORES NOS PROCESSOS?

Os procuradores de Estado são essenciais para a Advocacia Pública, na atuação em defesa do Estado de Rondônia, principalmente no aspecto da independência profissional, para que possa defender a sua tese na defesa do Estado.

## A QUE O SENHOR ATRIBUI OS RESULTADOS POSITIVOS DOS PROCURADORES COMO REPRESENTANTES DA PGERO?

Os resultados positivos obtidos pelos procuradores dão-se em razão do seu empenho e comprometimento ao longo de sua atuação profissional. O procurador, com independência profissional, tem toda a liberdade e condições de trabalho necessárias para ter êxito na defesa do Estado. Portanto, eu atribuo os resultados positivos ao comprometimento do procurador.

## A QUE O SENHOR ATRIBUI OS RESULTADOS POSITIVOS DOS PROCURADORES COMO REPRESENTANTES DA PGERO?

Os resultados positivos obtidos pelos procuradores dão-se em razão do seu empenho e comprometimento ao longo de sua atuação profissional. O procurador, com independência profissional, tem toda a liberdade e condições de trabalho necessárias para ter êxito na defesa do Estado. Portanto, eu atribuo os resultados positivos ao comprometimento do procurador.



### QUAL A IMPORTÂNCIA DO PAPEL DA ADVOCACIA PÚBLICA COMO O ÚNICO ÓRGÃO LEGITIMADO PARA REPRESENTAR JUDICIALMENTE O ESTADO E PRESTAR ASSESSORIA?

Eu coloco a importância da Advocacia Pública em defesa do Estado, especialmente, como a proteção do bem público. No momento em que o procurador do Estado atua em defesa do Estado, ele está protegendo o bem público. Quando ele atua na área da consultoria, ele atua de forma preventiva, para se evitar um prejuízo no futuro. E na área judicial, ele atua no momento adequado, em caso concreto, e faz com que o Estado deixe de pagar despesas que não devem ser pagas. Nesse sentido, eu repito, o papel da Advocacia Pública é na defesa do bem público.

### E QUANTO AOS CONCURSOS PÚBLICOS? HÁ PREVISÃO? COMO O SENHOR AVALIA ESTA NECESSIDADE?

Na realidade o quadro está muito defasado em razão da evasão de alguns procuradores que fizeram concurso para outras áreas e em detrimento de aposentadorias. Então nós temos que, junto com o governador, pleitear. Já temos alguma autorização, principalmente do governo anterior, para que deflagrasse o concurso público para 20 vagas de procurador de estado. Mas por questões financeiras e orçamentárias, não houve ainda a implementação e o desenrolar desse processo. Mas há essa expectativa, são 20 vagas liberadas a princípio. E esperamos que em 2020 possamos efetivamente colocar em prática o concurso público para podermos ampliar o quadro de procuradores no estado.

### ESTE ANO ACONTECE A II CONFERÊNCIA DOS PROCURADORES DO ESTADO DE RONDÔNIA. POR QUE ESSE EVENTO É TÃO IMPORTANTE?

Todo evento que tem interação para trocar conhecimentos é importante, principalmente para a classe jurídica. Nós demoramos um pouco a promover este evento de grande relevância para a classe de procuradores e da Advocacia Pública, bem como para todo o profissional no ramo do Direito. Porque essa Conferência é macro, ela abrange todo o profissional do ramo de Direito, inclusive acadêmicos. A importância maior é adquirir mais conhecimento através das palestras proferidas por professores, catedráticos, doutores, que vêm à nossa cidade para dividir um pouco das suas experiências através das palestras com todos aqueles que estão participando. Então ela é importante para o conhecimento e aprimoramento do profissional do ramo do Direito.

### PARA ENCERRAR, GOSTARÍAMOS QUE O SENHOR FALASSE SOBRE A IMPORTÂNCIA DO PAPEL DA APER, ESPECIALMENTE, NA RELAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO COM OS PROCURADORES ASSOCIADOS.

A APER ela é um órgão de representação de classe. E com esse papel ela tem sido de grande importância. Os gestores, cada um em sua época, deixaram um legado e desenvolveram um papel, no qual foram adquiridas diversas conquistas para a classe de procuradores do Estado. O papel da APER é trabalhar para que as conquistas sejam mantidas e as condições de trabalho sejam ainda melhores para os procuradores.



PROCURADORIA REGIONAL  
DE ROLIM DE MOURA

## PRESENÇA FORTE DO ESTADO EM REGIÕES EXTREMAS DE RONDÔNIA

Procuradores Luciano Brunholi e Eliabes Neves falam sobre o cotidiano na Regional, os avanços obtidos e o amor pela advocacia pública.

**A** Regional da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia (PGE-RO), em Rolim de Moura, foi instalada no município no ano de 2003. Sua criação ocorreu a partir do desmembramento da Regional da PGE-RO de Cacoal.

Sua sede sempre esteve situada em um mesmo endereço, na Avenida 25 de Agosto, na região central da cidade. A única mudança ocorrida foi do 1º andar para o térreo do prédio - local onde as atividades estão em funcionamento até os dias atuais.

É reconhecida como uma das maiores entre as cinco unidades que compõem a Procuradoria em Rondônia, não apenas pela quantidade de Comarcas que atende - um total de oito - mas por sua representatividade e apoio prestado aos rondonienses, residentes em regiões extremas e ainda poucos assistidos pelo Poder Público.

Entrou em atividade pelas mãos do Procurador do Estado, Luciano Brunholi Xavier, atual diretor da Regional. Na época, Brunholi atendia a um pedido do Procurador Geral de Rondônia, Doutor Juraci Jorge da Silva, quando se mudou do município de Vilhena para Rolim de Moura - em cumprimento a missão

que lhe foi dada: instalar a unidade da PGE no município.

Ao longo da história muitos associados já passaram pela Regional, deixaram a sua marca e deram a sua contribuição para o desenvolvimento da instituição, entre eles os procuradores: Dr. Pedro Henrique, Dr. Luiz Felipe, Dr. Antônio das Graças, Dr. Vagno Oliveira e Dr. Franklin.

A unidade que entrou em funcionamento com apenas um Procurador e duas servidoras, para atender a demanda advinda de sete Comarcas, expandiu e agora conta com o quadro formado por dois Procuradores: Dr. Luciano Brunholi e Dr. Eliabes Neves, e mais um corpo técnico composto por 15 servidores.

A Procuradoria atende a uma média mensal de aproximadamente 800 processos judiciais e atua também na área de execução fiscal, ações civis, liminares, além de serviços prestados às instituições governamentais e aos cidadãos que procuram a unidade em busca de orientação.

A abrangência da Regional não se limita apenas a jurisdição da cidade de Rolim de Moura, pois alcança também os municípios de Alta Floresta, Santa Luzia, Nova Brasilândia, São Miguel, São Francisco, Costa Marques e todas as cidades adjacentes.



Dr. Eliabes Neves, procurador da PGE-RO de Rolim Moura

## REALIZAÇÃO PROFISSIONAL E RECONHECIMENTO SOCIAL



Dr. Luciano Brunholi - Diretor Regional de Rolim Moura

“Eu me sinto realizado. A carreira de Procurador está cada vez mais em ascensão e a cada dia recebe um maior reconhecimento das autoridades”, ressaltou o Dr. Luciano Brunholi. O Procurador ingressou na PGE-RO em 1993, esteve lotado até 1994 na PGE em Porto Velho e acumula uma experiência de serviços prestados nas Regionais de Ji-Paraná (1994 a 1999), Vilhena (1999 a 2003) e de 2003 até os dias atuais, no município de Rolim de Moura.

“A carreira de Procurador é para mim uma das profissões mais bonitas que existem, acho muito bonita mesmo. Receber o reconhecimento da sociedade é algo muito gratificante”, afirmou o Procurador de Rondônia, Eliabes Neves que ingressou na PGE-RO em 2014. Desde a posse, sua atuação esteve ligada a Procuradoria Regional de Rolim de Moura.

Durante a entrevista a Revista Guaporé, os associados relataram as dificuldades enfrentadas pela falta de estrutura e condições de trabalho na Regional em épocas passadas e atribuíram os avanços obtidos (tais como: sede própria, mobiliário, equipamentos, veículos e as ferramentas tecnológicas), a excelente gestão do Procurador Geral do Estado de Rondônia, Juraci Jorge da Silva, juntamente com o Procurador Geral Adjunto, Leri Antônio Souza e Silva.

União e Empenho foram as palavras citadas pelos Procuradores para expressar o sentimento que norteia a equipe na execução das atividades cotidianas da Regional.



## PROCURADORIA REGIONAL DE CACOAL

FUNDADA EM 1990,  
REGIONAL DE  
CACOAL POSSUI  
UMA DAS MAIORES  
DEMANDAS DO  
ESTADO

Para o diretor, procurador Henry Anderson, as palavras união, dedicação e dinamismo definem a equipe da Regional.

O procurador Henry Anderson Corso Henrique entrou para a Procuradoria Geral do Estado de Rondônia (PGERO) em 2001 e atualmente é o diretor da Regional de Cacoal. A unidade atende um total de três comarcas e sete municípios, são eles: Cacoal, Espigão do Oeste, Ministro Andreazza, Pimenta Bueno, Primavera de Rondônia, São Filipe e Novo Paraíso.

A Regional conta com os trabalhos de mais três procuradores: Valério Cesar Milani e Silva, Vagno de Oliveira de Almeida e Lúcio Júnior Bueno Alves. Dr. Valério atua na 1ª Vara Cível de Cacoal, 2ª Vara Cível de Pimenta Bueno e nos Processos Físicos e Eletrônicos desses municípios; Dr. Vagno atua na 3ª Vara de Cacoal, 2ª Vara de Espigão do Oeste e Juizado da Fazenda Pública; e Dr. Lúcio atua na 4ª Vara e Juizado de Cacoal, 1ª Vara de Espigão do Oeste e Juizado de Pimenta Bueno.

“Cacoal é uma das cidades com maior número de demandas em função de algumas particularidades, tais como: ter um hospital de referência, tornando um polo nos atendimentos de saúde e, ainda, possui cinco faculdades, tornando-a também um polo



Dr. Henry Anderson Corso, Diretor da Regional de Cacoal.



Dr. Valério César Milani e Silva - Procurador da PGE-RO (Cacoal-RO)

estudantil”, explicou Dr. Henry. Até a ocasião da entrevista concedida à Revista Guaporé, a regional tinha cerca de sete mil processos ativos e 3 mil novos processos ingressados, de acordo com o levantamento feito pelo próprio associado.

Atualmente a Regional está mais estruturada, sendo que a criação do fundo da PGERO possibilitou diversos avanços nos últimos três anos.

A unidade conta com prédio próprio e concluiu a primeira fase de estruturação - como a aquisição de computadores, compra de mobílias e dispõe de veículo para o desenvolvimento das atividades.

Além dos procuradores, a regional tem um quadro de cinco servidores, todos cedidos pelo Instituto de Previdência do Estado de Rondônia (Iperon) - sendo um analista e quatro administrativos. A segunda fase de estruturação envolverá a contratação de novos servidores.

Para o procurador Henry Anderson as palavras união, dedicação e dinamismo definem bem a sua equipe. “Somos como uma família e dessa forma os resultados vêm surgindo”, concluiu.



Dr. Vagno Oliveira de Almeida - Procurador da PGE-RO (Cacoal-RO)



Dr. Lúcio Júnior Bueno Alves - Procurador da PGE-RO (Cacoal-RO)



## PROCURADORIA REGIONAL DE JI-PARANÁ

# UMA TRAJETÓRIA MARCADA PELO COMPROMETIMENTO DA EQUIPE E GRANDES RESULTADOS

A revista Guaporé entrevistou o Diretor da Procuradoria Regional de Ji-Paraná, procurador Leandro Bussioli.

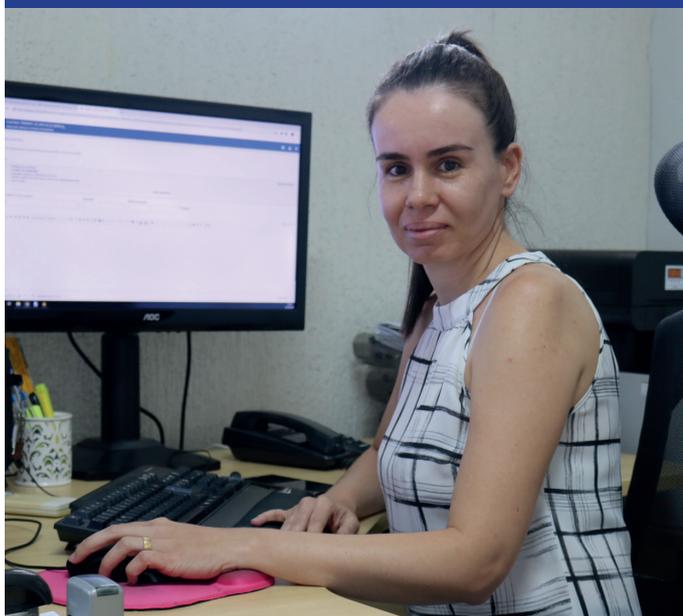
O procurador Leandro Bussioli assumiu a diretoria da Procuradoria Regional de Ji-Paraná em agosto de 2018. A unidade contempla os municípios de Ji-Paraná, Jaru, Ouro Preto do Oeste, Alvorada do Oeste, Presidente Médici e cidades vizinhas. O atendimento se estende a cinco comarcas, sendo dez municípios no total.

Mediante aos inúmeros desafios que uma regional do interior de Estado possui, o procurador Bussioli não está sozinho, pois conta com o apoio dos procuradores Toyoo Watanabe Júnior, Caroline Mezzomo Barroso Bittencourt e Willame Soares Lima; além de seis estagiários, um motorista e três servidores - sendo dois no setor de contabilidade e uma no cartório.

Embora tenha uma equipe pequena para atender uma ampla demanda, a melhoria estrutural e a eficiência dos servidores da regional de Ji-Paraná tem contribuído para os excelentes números nos serviços prestados. Pelo menos 12 mil processos já passaram pela unidade - deste quantitativo 4 mil foram analisados e solucionados entre janeiro e maio de 2019.



Dr. Leandro Bussioli - Diretor da Regional de Ji-Paraná



Dra. Caroline Mezzomo - Procuradora da PGE-RO (Ji-Paraná)

De acordo com o procurador Bussioli, a complexidade de estar à frente da regional está na diversidade de matérias que precisam ser analisadas e nas múltiplas funções que a equipe precisa exercer. “Por algum tempo tivemos muitas dificuldades de estrutura, contudo, os investimentos feitos pela Procuradoria Geral nos últimos meses proporcionaram condições favoráveis de trabalho”, explicou.

A Revista Guaporé perguntou ao procurador Bussioli como ele define a responsabilidade de atuar no interior de Rondônia e a resposta foi enfática: “nossa atuação aparece menos para a sociedade, pois muitos não sabem a importância do trabalho que desenvolvemos aqui. Mas gosto de estar aqui, especialmente pela tranquilidade do lugar”,

afirmou. “Também gosto da equipe que temos e se tem uma palavra que posso defini-la é comprometimento”, completou.



Dr. Toyoo Watanabe Junior - Procurador da PGE-RO (Ji-Paraná)



Dr. Willame Soares Lima - Procurador da PGE-RO (Ji-Paraná)



PROCURADORIA REGIONAL  
DE VILHENA

## ATUAÇÃO MARCANTE NO CONE SUL DE RONDÔNIA

Entrevista com Dr. Seiti  
Roberto Mori, Diretor da  
Regional de Vilhena

**A** Procuradoria Regional de Vilhena foi instalada no início da década de 1990 e funcionava em uma sala no prédio da Prefeitura. O Município também cedeu uma servidora para auxiliar o procurador atuante na época, Dr. Edson Martins de Souza. A partir de então, com o objetivo de melhoria nas condições de trabalho, a Regional passou por diversos prédios, até chegar no atual, situado na Av. Presidente Nasser, nº 1067, bairro Jardim das Oliveiras.

O diretor da Unidade é o procurador Seiti Roberto Mori, que tomou posse na Procuradoria Geral do Estado de Rondônia – PGERO em 1992 e, desde então, atua em Vilhena. O Dr. Seiti Roberto lembra que quando chegou à cidade, a Regional funcionava em um imóvel situado ao lado da Secretaria de Estado de Finanças e, em seguida, foi para outro local, ao lado de um órgão ligado ao Departamento de Estradas de Rodagens. “Éramos dez servidores trabalhando em um espaço pequeno, quando chovia molhava tudo e tinha apenas um banheiro para todo mundo”, recorda o procurador. “Saímos de lá porque não havia condições adequadas de trabalho”, completa. Depois desse período a PGERO

alugou um prédio situado na Av. Capitão Castro, endereço no qual a regional permaneceu por oito anos. Dr. Seiti faz questão de destacar outros procuradores que passaram pela Regional, como Cristiane Menegaz Mercante, Leandro Cabulon e Luciano Brunholi.

Além do Dr. Seiti, a Procuradoria Regional de Vilhena conta com o trabalho dos procuradores Antônio dos Reis Junior e Israel Tavares Victoria, que ingressaram na PGERO em abril de 1995 e junho de 2015, respectivamente.

Nove servidores e quatro estagiários também fazem parte do quadro de pessoal da unidade que abrange as comarcas de Vilhena, Colorado, Cerejeiras, e mais quatro pequenos municípios, sendo eles: Chupinguaia, Cabixi, Pimenteiros e Corumbiara.

Grande parte das demandas da Regional de Vilhena está ligada à área da saúde. Dr. Seiti explica que a maioria das ações está relacionada ao Juizado Especial – Sistema de Justiça que tem facilitado o acesso das pessoas ao Judiciário. O RPV (pagamento até 10 salários mínimos no prazo de até 60 dias) e a Justiça Gratuita também contribuíram para o aumento do acesso nesta modalidade de Justiça. “A demanda cresceu bastante, porém, não fosse isso, o processo seria mais lento”, ressalta.

Os avanços na estrutura física e na questão tecnológica são destacados pelo diretor da Regional de Vilhena. “Antes da aplicação do Fundo da PGERO, tudo era muito precário. Hoje temos mobília e veículo novos, além de computadores e sistemas informatizados que contribuem com rapidez nos processos e na redução dos gastos com papéis”, conta.

A Revista Guaporé perguntou ao Dr. Seiti Roberto sobre os desafios da carreira de procurador e ele acredita que a sociedade ainda conhece pouco a importância do papel deste profissional. Porém ele também é enfático: é muito boa! Os subsídios melhoraram e a carreira desenvolveu bastante nos últimos anos.



Dr. Seiti Roberto Mori - Diretor da Regional de Vilhena-RO



Dr. Israel Tavares Victoria - Procurador da PGE-RO (Vilhena-RO)

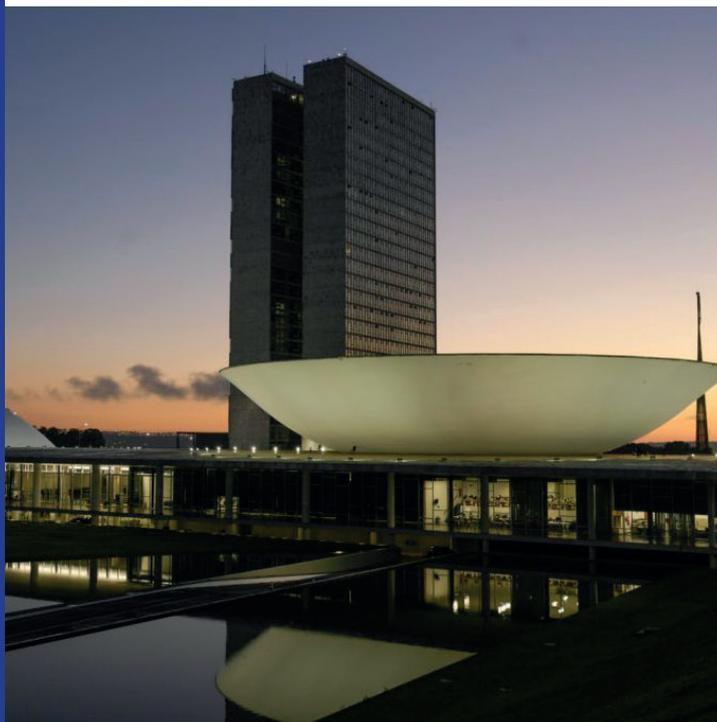


Dr. Antônio J. dos Reis Júnior - Procurador da PGE-RO (Vilhena-RO)

## REPRESENTAÇÃO JUDICIAL EM BRASÍLIA

# A ADMIRÁVEL MISSÃO DA REPRESENTANTE DA PGERO NA CAPITAL FEDERAL

Entrevista com o diretor da  
Representação, procurador  
Eder Luiz Guarnieri



**A** Representação Judicial em Brasília (RJB) da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia (PGERO) é responsável pelo andamento de todos os processos do Estado perante os Tribunais Superiores, em especial o Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal, prestando ainda total suporte ao Gabinete da PGERO e Governador.

De acordo com informações passadas pela diretoria da Representação, os processos eletrônicos são a maioria, quase que a totalidade. São milhares de processos em andamento com centenas de diligências processuais por mês.

A unidade está instalada em duas salas do 11º andar, no Setor de Autarquias Sul e dispõe de equipamentos de informática, internet, telefone e um veículo para o desenvolvimento dos trabalhos. A equipe é formada por dois Procuradores: Dr. Eder Luiz Guarnieri e o Dr. Alexandre Cardoso da Fonseca.

O diretor da Representação é o procurador Eder Luiz Guarnieri, que ingressou na PGERO no concurso de 2000, tendo tomado posse em outubro de 2001. Depois de dez anos à frente da Procuradoria Fiscal em Porto Velho, Dr. Eder foi lotado na Representação em Brasília onde atua há oito anos e no cargo de diretor está há cinco anos.

Dr. Eder explica que o espaço da Representação em Brasília nem sempre contou com uma grande estrutura, porém, evoluiu muito na gestão dos últimos anos. E a equipe, embora pequena, segundo ele, tem muita qualidade. “Objetivamente posso dizer que é uma equipe unida, dedicada e bastante competente”, enaltece o procurador.

A Representação em Brasília tem muitos anos de existência. Dr. Eder lembra que quando ingressou na PGERO a unidade já estava instalada e em pleno funcionamento.

“Os maiores desafios desta Representação certamente se referiam à estrutura e o reconhecimento de todo o trabalho desenvolvido. Hoje a Representação tem seu espaço e continua em pleno desenvolvimento, tendo como grande desafio a excelência do trabalho desenvolvido”, explica.

Para o procurador atuar na Representação em Brasília é uma satisfação muito grande, pois a constante evolução traz muitas metas e objetivos e, assim, uma grande satisfação profissional. “Ser Procurador é sem dúvida a realização de um sonho. Poder ajudar no desenvolvimento da Instituição PGE e desenvolver um trabalho responsável é muito gratificante profissionalmente”, conclui.



**Eder Luiz Guarnieri** - Diretor da  
Representação Judicial em Brasília.

# ARTIGOS

ANÁLISE DOS CRITÉRIOS PARA A COMPENSAÇÃO DE DÉBITOS INSCRITOS NA DÍVIDA ATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA COM CRÉDITOS DE PRECATÓRIO A LUZ DA LEI 4.200/2017 E DO DECRETO 23.259/2018

Por: Álisson Barbalho Marangôni Correia (\*1)  
e Pedro Henrique Moreira Simões (\*2)



(\*1) Bacharel em Direito pelo Centro Universitário São Lucas; advogado – correia\_alisson@yahoo.com

(\*2) Procurador do Estado de Rondônia. Mestrando em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo

(FADISP) e Professor da União das Escolas Superiores de Rondônia - Faculdade Interamericana de Porto Velho

(UNIRON) - pedrohmsimoes@yahoo.com.br



**ABSTRACT:** This article has the goal to analyze the criteria to the compensation of debts enrolled in the active debt of Rondonia State with its precatory credit according to the State law 4.200/2017 and the State Decree 23.259/2018, which implicate not only the reduce in the active debt of the State, but also in its precatory debts. Thus, the developed research can be classified according the criteria objective, approach and design in the following way: it is a exploratory study, since there are a few studies about the analysis of the tax compensation and this law is so recent. On the other hand, the approach of the theme was qualitative, through a study of case. Therefore, one of the main results is that the compensation provided by the National Tax Code is different from the one established in the article 100, § 9, of the Brazilian Constitution of 1988.

**PALAVRAS-CHAVE:** Dívida Ativa. Precatório. Compensação Tributária. Rondônia.

**KEYWORDS:** Active Debt. Precatory. Tax Compensation. Rondonia.

**RESUMO:** O presente artigo tem por objetivo analisar os critérios para a compensação de débitos inscritos em dívida ativa do Estado de Rondônia com os créditos de precatórios a luz da Lei Estadual n. 4.200/2017 e do Decreto Estadual n. 23.259/2018, porquanto se trata de uma das formas de extinção do crédito tributário diversa do pagamento, que implica não somente na redução da dívida ativa do estado, mas também no montante de precatórios a serem pagos. Dessa forma, a pesquisa desenvolvida pode ser classificada quanto aos critérios de objetivos, abordagem, e delineamento da seguinte forma: trata-se de um estudo exploratório, pois, há poucas obras que versam sobre a análise da compensação tributária, bem como pelo fato de ser recente a publicação dessa norma estadual. Outrossim, é baseado na análise de institutos jurídicos com a finalidade de definir um marco teórico para a análise do objeto. Por sua vez, a abordagem do tema se deu de modo qualitativo, por meio do delineamento estudo de caso. Por fim, um dos principais resultados constatados foi que a compensação tributária prevista no Código Tributário Nacional difere daquela prevista no artigo 100, § 9º, da Constituição Federal de 1988.

# 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo versa sobre a análise dos critérios para a compensação de débitos inscritos na dívida ativa do Estado de Rondônia com o crédito devido ao beneficiário de precatório a luz da Lei Estadual Lei n. 4.200/2017 e do Decreto Estadual n. 23.259/2018. Uma vez que, se constata uma relação de credor-devedor entre o particular e a Fazenda Pública, razão pela qual se faz necessário um tratamento diferenciado em relação àqueles que apenas devem ao Estado.

Nesse diapasão, importa esclarecer que a compensação tributária é uma das modalidades de extinção do crédito tributário previstas no Código Tributário Nacional. No entanto, a sua previsão deve ser prevista em lei específica promulgada pelo sujeito ativo da obrigação tributária, tendo em vista que somente o sujeito ativo detém essa competência, devendo este estabelecer os limites materiais para a sua aplicação.

No tocante às técnicas de pesquisa e os métodos empregados, vale salientar que a pesquisa desenvolvida, por se tratar de um estudo de caso, sofreu um corte metodológico com o escopo de realizar uma análise profunda e exaustiva sobre o tema, levando em consideração fatores diretos e indiretos que possam influenciar sua natureza ou o desenvolvimento da pesquisa.

Outrossim, por se tratar de um estudo exploratório, foi necessário o levantamento bibliográfico e documental sobre o regime de precatório, sobre a dívida ativa e, posteriormente sobre o tratamento dado a compensação no direito tributário para a construção de um marco teórico. Evidenciando, assim, o caráter qualitativo da pesquisa realizada.

A partir das premissas gerais aduzidas nesse marco teórico foi aplicado o método hipotético-dedutivo na análise dos critérios estabelecidos na Lei Estadual n. 4.200/2017 e no Decreto n. 23.259/2018 para a compensação de débitos inscritos na dívida ativa do Estado de Rondônia com o crédito de precatório devido ao seu beneficiário.

Pelo exposto, é possível constatar como principais resultados que a ordem de preferência dos precatórios considera o dia em que foram apresentados os precatórios cuja natureza é especial, alimentar ou comum. Igualmente, constatou-se que a compensação tributária prevista no CTN difere daquela prevista no artigo 100, § 9º, da CRFB/88.

## 2 ABORDAGEM GERAL SOBRE PRECATÓRIO

O Precatório é uma despesa pública de natureza judicial, que não se pode programar quando ocorrerá nem quanto que deverá ser pago, contudo é previsível que ela possa ocorrer anualmente. Por conseguinte, se a Fazenda Pública tivesse que pagar as condenações transitadas em julgado assim que elas ocorressem isso resultaria em grave desequilíbrio orçamentário (ABRAHAM, 2017).

Nesse sentido, o Precatório pode ser conceituado como “uma ordem de pagar, decorrente de decisão judicial transitada em julgado contra a Fazenda Pública, ou seja, é um valor no qual o ente público é devedor e está sendo executado” (QUEIROZ, 2017, p. 13). Essa despesa pública deve ser apresentada pelo Presidente do Tribunal ao Chefe do Poder Executivo para que esta seja incluída na ordem de pagamento cronológica, consoante dispõe o artigo 100 da Constituição Federal de 1988, in verbis:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim

Da leitura e interpretação desse dispositivo constitucional é possível compreender que a norma inclui dentro dessa sistemática tanto a administração direta quanto a administração indireta autárquica e fundacional. Todavia, no tocante as empresas públicas e sociedades de economia mista, não há consenso doutrinário por sua aplicação, muito embora o Supremo Tribunal Federal tenha entendido pela aplicação desse regime para as empresas públicas e (\*4) sociedades de economia mista, cuja atividade é típica de Estado, desenvolvida no regime de monopólio e sem concorrer com o particular (ABRAHAM, 2017).

Igualmente, o entendimento do Supremo Tribunal Federal (\*3) tem sido que essa sistemática decorre da impenhorabilidade dos bens públicos, sendo aplicável a todas as pessoas de direito público interno, excetuando-se os conselhos de fiscalização profissional, que embora tenham natureza jurídica de autarquia especial, não recebem recurso da União (RAMOS FILHO, 2017).

Nesse diapasão, impende salientar que “o sistema de precatórios é garantia constitucional do cumprimento de decisão judicial contra a Fazenda, que se define em regras de natureza processual conducentes à efetividade da sentença

condenatória transitada em julgado” (RAMOS FILHO, 2017, p. 215). Além do mais, trata-se de uma forma de garantir aos credores do Estado a isonomia e a impessoalidade quanto ao pagamento de seu crédito ao mesmo tempo em que é observada a inalienabilidade dos bens públicos.

Por sua vez, as despesas públicas a serem pagos por meio do Regime de Pequeno Valor (RPV) não se confundem com os a serem pagos por meio do regime de precatório, já que aquele é a exceção deste. Outrossim, aquele será pago diretamente em dinheiro enquanto que este será pago por meio desse título de crédito da dívida pública.

Ademais, cada ente federado deverá instituir os limites máximos a serem pagos pelo primeiro regime e, por exclusão, o valor mínimo a ser pago pelo segundo, segundo prevê o parágrafo 3º do artigo 100 da Constituição Federal de 1988.

Nesse sentido, o parágrafo 1º do artigo 17 da Lei Federal n. 10.259, de 12 de julho de 2001, estabeleceu que fossem pagas as despesas pelo regime de RPV em a Fazenda Federal for condenada a pagar o montante não superior a sessenta salários mínimos, pois o artigo 3º dessa lei estabelece o valor máximo de sessenta salários mínimos para que sejam propostas ações nesses juízos.

Por outro lado, o artigo 1º da Lei do Estado de Rondônia n. 1.788, de 31 de outubro de 2007, prevê que a condenação em até dez salários mínimos será paga por meio do RPV, sendo vedado o fracionamento do débito e a expedição de precatório suplementar. Caso esse estado não tivesse editado lei definindo o montante a ser pago por RPV se aplicaria o que dispõe o artigo 87, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que fixa o montante de quarenta salários-mínimos para os Estados e Distrito Federal:

Por seu turno, “os precatórios possuem prazos para pagamento variando conforme a data em que forem apresentados ao Poder Executivo” (RODRIGUES, 2016, p. 144), isto porque o pagamento

dos precatórios deve observar as leis orçamentárias. Segundo o parágrafo 5º do artigo 100 da CF/88, a partir da apresentação dos débitos o Executivo deve incluí-los na Lei de Diretrizes Orçamentárias para haja o pagamento até o fim do exercício financeiro seguinte.

Consequentemente, é possível inferir que se o precatório for apresentado a partir do segundo dia do mês de julho deste ano (2018), então ele seria incluso no orçamento do ano subsequente (2019), estendendo o prazo para o pagamento para o ano de 2020, não incidindo juros de mora nesse lapso temporal, por força da Súmula Vinculante n. 17. Ademais, importa consignar que a atualização monetária, também denominada como correção monetária, incide independente de quando ocorreu a apresentação do precatório.

Muito embora o Supremo Tribunal Federal não tenha um entendimento consolidado sobre quando se iniciará a contagem dos juros, é possível inferir, a partir da interpretação da supracitada Súmula Vinculante, que a incidência de juros de mora iniciará com o termo final para o pagamento, previsto no parágrafo 5º do artigo 100 da CRFB/88. Impende ressaltar que incidem juros de mora durante o período compreendido entre a realização dos cálculos e a expedição do precatório (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, Informativo 861/2017)

De mais a mais, não se verifica a incidência de juros compensatórios em precatório, por força do parágrafo 12 do artigo 100 da CRFB/88. Dessa maneira, nos casos em que houver o reconhecimento judicial da necessidade de indenização por desapropriação somente fluem juros compensatórios no transcorrer do processo até o trânsito em julgado.

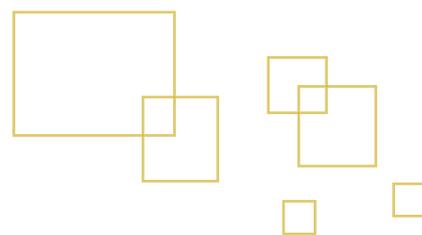
No tocante aos precatórios decorrentes de créditos de restituição de créditos tributários, o Supremo Tribunal Federal 4, privilegiando a isonomia entre a Fazenda Pública e o sujeito passivo da obrigação tributária, estabeleceu que os critérios de atualização e incidência de juros serão os mesmos utilizados pela própria Fazenda Pública, podendo ser a Taxa SELIC. Nesse diapasão, o Supremo Tribunal

Federal, no bojo das Ações Diretas de Inconstitucionalidade 4.425 e 4.357, declarou inconstitucional a incidência do índice da caderneta de poupança sobre créditos cuja natureza é não-tributária, principalmente, porque a TR não corrigia conforme a inflação.

Assim sendo, findos os recursos orçamentários previstos, inexistente a obrigação do Poder Executivo em solicitar a abertura de crédito adicional suplementar ou especial (\*5) para sanar os precatórios, se não houver recursos correspondentes para a abertura desse crédito adicional, aplicando-se a teoria da reserva do possível. Uma vez que, não seria de interesse público a criação de uma despesa pública capaz de gerar déficit orçamentário, sobretudo pelo fato do crédito suplementar integrar o orçamento.

Nesse diapasão, vale destacar que alguns Estados brasileiros não têm honrado com o prazo previsto para o pagamento dos precatórios, tendo em vista que o pagamento dos precatórios não pode acarretar no descumprimento das metas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, integrando, assim, a dívida pública interna do Estado. Muito embora em alguns casos quase seja visto um estado de insolvência de alguns membros da federação, não é de bom alvitre o uso de pesos desiguais no que tange o cumprimento das obrigações a eles impostas e as ações exacionais dessas fazendas públicas (DE MELLO, 2016).

Nesse contexto, foi incluído o artigo 78 do ADCT que previu um prazo de 10 anos para o adimplemento dessa obrigação, em razão disso esse artigo foi denominado de “Calote Constitucional” por parte da doutrina, atualmente os seus efeitos estão suspensos até o julgamento do mérito da ação que tramita no STF (MARTINS, 2013).



Eros Graus, por sua vez, salienta que “nessas hipóteses, cabe à Administração Pública demonstrar perante o órgão judiciário competente a impossibilidade de cumprir a decisão judicial” (apud HARADA, 2017, p.41). Em razão dos recursos serem escassos, o ordenamento jurídico brasileiro prevê a possibilidade de cessão do crédito exequendo e a compensação de débitos inscritos em dívida ativa.

Em síntese, o sistema de precatório pode ser classificado como um meio executivo por meio do qual o credor de grande vulto (acima do regime de pagamento por RPV) da Fazenda Pública.

## 2.1 PROCEDIMENTOS DO PRECATÓRIO

Dessa forma, além da CF/88, o rito do precatório é disciplinado pelo Código de Processo Civil (CPC) de 2015, por leis editadas pela respectiva fazenda, pelos regimentos internos dos tribunais competentes para processarem a ação originária e pelas instruções normativas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (FERREIRA, 2017). Consequentemente as etapas do regime de precatórios podem ser divididas em quatro fases.

A primeira é judicial, ela discute a existência da obrigação, em ato contínuo há a liquidação dessa obrigação certa. Após o trânsito em julgado desse processo, o juízo da execução expedite o precatório, devidamente instruído com os documentos essenciais do processo, notadamente pela discriminação do débito e a indicação dos credores para que este seja processado pela presidência do respectivo tribunal, conforme dispõe o artigo 5º da Resolução CNJ nº 115, de 29 de junho de 2010. Esse ato de comunicação é denominado de ofício requisitório (ABRAHAM, 2017).

A fase administrativa é regida pelas resoluções do CNJ e do tribunal, esta se finda com a comunicação ao Poder Executivo (FERREIRA, 2017). Segundo o artigo 2º da Resolução do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia n.006/2017, de 21 de fevereiro de 2017, o momento da apresentação do ofício requisitório ao presidente dessa corte será o do recebimento, se for constatado que a documentação está incompleta, então será computado quando os demais documentos forem encaminhados.

Impende salientar que, de acordo com a Súmula 733 do STF, os atos praticados pelo presidente do Tribunal não são passíveis de recurso judicial em virtude de serem atos administrativos, consequentemente, são passíveis de impugnação por meio da impetração de mandado de segurança (RAMOS FILHO, 2017).

Depois de comunicado da sentença que condenou a Fazenda ao pagamento de quantia certa, inicia-se a fase orçamentária do precatório. Nessa fase o Executivo, inserirá na ordem de pagamento cronológica e criará dotação orçamentária para

receber o integral pagamento da obrigação exequenda (RODRIGUES, 2016). Portanto, é possível inferir que “a execução judicial por meio do regime de precatórios é um privilégio dado à Fazenda Pública como consequência do princípio da supremacia do interesse público”, conforme leciona VANTROBA (2014) (apud FERREIRA, 2017, p. 31).

adimplir essa obrigação. Por derradeira etapa, há a financeira, quando ocorre o empenho, a liquidação e, por fim, o pagamento. (FERREIRA, 2017)

## 2.2 CLASSIFICAÇÃO DOS PRECATÓRIOS

O pagamento dos débitos das Fazendas Públicas decorrentes de condenação judicial é realizado por meio do Regime de Precatório, quando o valor a ser pago não se enquadrar ao Regime de RPV. O pagamento dessas despesas é realizado por meio de três regimes: o regime geral, o especial e os débitos decorrentes de natureza alimentícia, sendo esses dois últimos preferenciais ao primeiro (RAMOS FILHO, 2017).

### 2.2.1 PRECATÓRIOS DE NATUREZA COMUM

Os precatórios de natureza comum são aqueles pagos na sistemática do caput do artigo 100 da Constituição Federal de 1988, em outras palavras, são aqueles pagos pelo Regime Geral, não se enquadrando em débitos de natureza alimentar nem no regime especial, pois é subsidiário a esses (PISCITELLI, 2015).

Impende salientar que os precatórios de natureza comum são os últimos a serem pagos, considerando o dia em que forem apresentados. Isto é, serão pagos após os de natureza especial e alimentar apresentados no mesmo dia (RODRIGUES, 2016).

Portanto, os precatórios de natureza comum observam a sistemática simples de expedição de precatório, não sendo necessária a comprovação de característica do credor como os de natureza especial, ou a comprovação da natureza da obrigação, como os de natureza alimentar (ABRAHAM, 2017).

## 2.2.2 PRECATÓRIOS DE NATUREZA COMUM

Os créditos de natureza alimentar se diferenciam dos de natureza comum em razão de serem “valores necessários à subsistência do credor e decorrem dos princípios da dignidade da pessoa humana e do mínimo existencial” (ABRAHAM, 2017, p. 230). Nesse sentido, o Poder Constituinte Reformador considerou no parágrafo 1º do art. 100 da Constituição Cidadã como de natureza alimentar os que tenham as seguintes origens:

Art. 100 [...] § 1º Os débitos de natureza alimentícia compreendem aqueles decorrentes de salários, vencimentos, proventos, pensões e suas complementações, enfeitos previdenciários e indenizações por morte ou por invalidez, fundadas em responsabilidade civil, em virtude de sentença judicial transitada em julgado, e serão pagos com preferência sobre todos os demais débitos, exceto sobre aqueles referidos no § 2º deste artigo.

Da interpretação dessa norma é possível constatar que se trata de um caso de preferência sobre os precatórios comuns. Por causa de sua natureza, esses débitos constituem uma ordem cronológica própria, não lhes sendo dispensada a expedição de precatórios, de acordo com a Súmula n. 655 do STF.

Dessa forma, é possível inferir que os exemplos elencados nesse dispositivo constituem um rol exemplificativo de créditos com natureza alimentícia. Uma vez que, a jurisprudência tem reconhecido a natureza alimentar em outros créditos que não estão elencados nesse dispositivo, dentre eles a jurisprudência pátria pacificou que os honorários sucumbenciais serão pagos nesse regime (RAMOS FILHO, 2017).

## 2.2.3 PRECATÓRIOS DE NATUREZA ESPECIAL

Os precatórios de natureza especial, previstos no parágrafo 2º do artigo 100 da CRFB/88, são créditos de natureza alimentar cujos titulares preenchem critérios que os permitem preceder os que possuem natureza alimentar simples (ABRAHAM, 2017). Em decorrência disso, esse grupo é considerado por alguns doutrinadores como um sistema de preferência sobre a preferência (“superpreferência”) ou como um precatório de natureza alimentar qualificado. Vejamos o citado dispositivo:

Art. 13. Serão considerados portadores de doenças graves os credores acometidos das seguintes moléstias, indicadas no inciso XIV do artigo 6º da Lei n.º 7.713, de 22 de dezembro de 1988, com a redação dada pela Lei n.º 11.052/2004: a) tuberculose ativa; b) alienação mental; c) neoplasia maligna; d) cegueira; e) esclerose múltipla; f) hanseníase; g) paralisia irreversível e incapacitante; h) cardiopatia grave; i) doença de Parkinson; j) espondiloartrose anquilosante; l) nefropatia grave; m) estado avançado da doença de Paget (osteíte deformante); n) contaminação por radiação o) síndrome da deficiência imunológica adquirida (AIDS); p) hepatopatia grave; k) moléstias profissionais. (Incluída pela Resolução n.º 123, de 09.11.10) Parágrafo único. Pode ser beneficiado pela preferência constitucional o credor portador de ença grave, assim considerada com base na conclusão da medicina especializada comprovada em laudo médico oficial, mesmo que a doença tenha sido contraída após o início do processo.

Essa sistemática da “superpreferência” se mostra essencial porquanto se evidencia a natureza alimentar da obrigação e ao mesmo tem a necessidade da observância da proporcionalidade e da dignidade da pessoa humana. Nessa sistemática, o STF considerou inconstitucional a limitação anteriormente prevista ao preenchimento dos requisitos na expedição do precatório, atualmente, verificado o fator idade, doença grave ou deficiência permitirá ao credor gozar do benefício do regime especial de pagamento de precatório (RAMOS FILHO, 2017).

Por fim, impende salientar que o precatório a ser pago por intermédio do regime especial é passível de fracionamento no pagamento, diferentemente, dos demais regimes de pagamento. No entanto, essa possibilidade é limitada ao montante equivalente ao triplo do montante do crédito de pequeno valor máximo, caso o crédito seja superior a esse montante o remanescente desse crédito permanecerá na posição de pagamento em que se encontrava, consoante dispõe o artigo 15 da Resolução do CNJ n. 115/2010 (PISCITELLI, 2015).



## 3 DA DÍVIDA ATIVA

A dívida ativa é o crédito líquido e certo que o Estado possui perante terceiros passível de cobrança judicial ou extrajudicial, sendo este conceito o oposto do conceito de dívida pública (HARADA, 2017). Dito de outro modo, “a dívida ativa é o crédito público, ou seja, todos os valores que a Fazenda Pública tem para receber de terceiros, independentemente de ser de natureza tributária ou não tributária” (SABBAG, 2017, p. 1.336). Além disso, importa aduzir o seguinte entendimento:

A expressão ‘dívida ativa’ parece contraditória, porque, no linguajar contábil, chamam-se de ativos os aspectos positivos do patrimônio (bens e direitos) e de passivo os aspectos negativos (obrigações). Assim toda dívida seria essencialmente passiva. Olhando o fenômeno pelo lado da Fazenda Pública, a dívida do sujeito passivo é um ativo, que, cumpridos determinados requisitos, poderá ser objeto de execução judicial. (ALEXANDRE, 2017, p. 624) [grifo nosso]

Vale salientar que para que esse crédito público seja objeto de cobrança judicial, este não pode apresentar causas impeditivas de sua exequibilidade, ou seja, não pode ter se enquadrado em uma das causas de suspensão, extinção ou exclusão do crédito tributário bem como é necessário o regular ato administrativo vinculado de inscrição (SABBAG, 2017). Esse ato é consubstanciado no termo de inscrição em dívida ativa, a partir do qual, é extraída a Certidão de Dívida Ativa (CDA), observando os requisitos elencados no artigo 202 do Código Tributário Nacional (CTN) de 1966.

Por conseguinte, a CDA precisa refletir o tudo aquilo que foi apurado na esfera administrativa, correspondendo fidedignamente a ao crédito constituído, sob pena de inquirar esse título, evidenciando, assim, a observância do devido processo legal dentre outros princípios de Direito Tributário e Constitucional (GUIMARÃES; TEIXEIRA, 2017).

Por fim, ressalta-se que esse procedimento precisa ser rigoroso, porquanto, uma vez inscrito, a CDA gozará de presunção relativa de certeza, liquidez e exigibilidade, sendo prova pré-constituída, nos termos do artigo 204 do CTN/66 e do artigo 3º da LEF/80. Por conseguinte, é dever processual do executado colacionar ao acervo fático-probatório dos autos provas capazes de infirmar essa presunção *juris tantum* (GODOI; CHUCRI, MELO FILHO, 2017).

### 3.1 CERTIDÃO DE DÍVIDA ATIVA

A Certidão de Dívida Ativa é um título executivo extrajudicial, conforme dispõe inciso IX do artigo 784 do Código de Processo Civil de 2015, mas diferentemente dos demais, sua formação decorre da ação unilateral da Fazenda Pública de modo *ex lege*. Por conseguinte, a obrigação descrita nesse título goza da presunção de certeza, liquidez e exigibilidade, nos termos do artigo 204 do CTN/66.

Em outras palavras a CDA se trata de um “ato certificador de um direito” (CÂMARA, 2015, p.315) essencial para que haja a cobrança desse crédito pela via judicial, regida pela Lei n.6.830/80 (também denominada Lei de Execuções Fiscais - LEF), assim como pela via extrajudicial, regida pela Lei nacional n. 9.492/97.

No tocante a obrigação descrita na CDA, importa aduzir o entendimento de obrigação líquida, certa e exigível tanto sob o viés do direito civil quanto pelo viés do direito processual civil.

Sob o primeiro ponto de vista, as obrigações líquidas necessariamente são certas, mas nem toda obrigação certa é líquida. Por sua vez, é possível conceituar obrigação líquida da seguinte forma:

É aquela certa quanto à existência, e determinada quanto ao objeto e valor. Nela se encontram especificadas, de modo expreso, a quantidade, a qualidade e a natureza do objeto devido. O inadimplemento de obrigação positiva e líquida no exato vencimento constitui o devedor em mora automaticamente (*mora ex re*), nos termos do art. 397, caput, do Código Civil em vigor. (TARTUCE, 2017, p. 139)

Considerando esse entendimento, pode-se definir obrigação ilíquida como a obrigação incerta quanto à existência, indeterminada quanto ao objeto e ao valor. De fato, negar a liquidez da obrigação contida no título executivo é um dos argumentos de defesa sustentados pelo executado.

Por outro lado, o processualista Alexandre Câmara (2015) diverge do entendimento trazido, ao sustentar que o exequente ajuíza a execução com base na afirmação de que é credor de uma obrigação certa, líquida e exigível, consubstanciada em um título executivo.

Outrossim, ressalta-se que esse crédito pode ter natureza tributária ou não-tributária, estando presentes os atributos de certeza e liquidez, englobando inclusive, juros, atualização monetária e demais encargos incidentes sobre o crédito em questão, por meio de procedimento legalmente previsto para consubstanciar a CDA (GODOI; CHUCRI, MELO FILHO, 2017).

Por fim, “o crédito tributário definitivamente constituído, mas que permanece em aberto, em face da ausência de pagamento pelo contribuinte, é inscrito em dívida ativa” (PAULSEN, 2017, p. 310).

## 4 DA COMPENSAÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO

A compensação é uma forma de extinção do crédito tributário, segundo dispõe o artigo 156, inciso II, do CTN/66. Impende salientar que essa forma de extinção do crédito tributário depende da edição de lei específica disciplinando os critérios de concessão bem como seus limites, não podendo ser compensado o crédito tributário apenas com fundamento no

CTN, consoante dispõe o artigo 170 dessa norma.

Além disso, trata-se de uma forma indireta da extinção do crédito tributário, pois decorre de lei, não podendo se operar apenas pela vontade do sujeito passivo. Igualmente, vale destacar que essa norma necessita ser instituída pelo sujeito ativo da obrigação tributária, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro veda a instituição da compensação tributária heterônima, isto é, por ente federado diverso do sujeito ativo (SABBAG, 2017).

Noutro giro, importa ressaltar que esse instituto tem origem no direito civil, ocorrendo da seguinte forma: “opera-se a compensação quando ‘duas pessoas forem ao mesmo tempo credor e devedor uma da outra’. A consequência é que as duas obrigações ‘extinguem-se até onde compensarem” (ALEXANDRE, 2017, p. 522), conforme dispõe o artigo 368 do Código Civil de 2002.

Muito embora tenha origem no direito civil a compensação no direito tributário se distingue daquela, primeiramente, porque, segundo o artigo 369 do Código Civil de 2002 há necessidade de fungibilidade entre os débitos, fato impossível de ocorrer entre o sujeito passivo e o Fisco.

Aliás, a regra de pagamento prevista no artigo 354 dessa norma é inaplicável, por confrontar o que prevê o artigo 167, parágrafo único do CTN/66. Esse confronto, segundo a Súmula 464 do STJ/2010, resulta da impossibilidade do uso de juros compostos no direito tributário, diferentemente do que ocorre na área cível.

Por derradeira diferença, “no CTN, é expressamente autorizada a compensação de crédito tributário com créditos, líquidos e certos, vencidos ou vincendos do sujeito passivo contra a Fazenda Pública” (ALEXANDRE, 2017, p. 524). No entanto, a compensação de créditos vincendos tem o limite de um por cento com o objetivo de vedar uma redução exagerada do crédito do contribuinte em face da fazenda pública, consoante prevê o art. 170, parágrafo único, do CTN.

Por sua vez, impende salientar que é vedada a compensação do crédito tributário inscrito em dívida ativa com outro crédito objeto de ação de repetição de indébito não transitada em julgado, conforme dispõe o artigo 170-A do CTN.

Segundo Eduardo Sabbag (2017), embora seja vedada a compensação do crédito em dívida ativa com o crédito objeto da ação de repetição de indébito, caso a lei seja declarada inconstitucional pelo STF, ou haja Resolução do Senado suspendendo sua eficácia ou diante da existência de erro de cálculo é possível que o supracitado dispositivo seja afastado com o fim específico de possibilitar a compensação com tributo.

Por seu turno, é sustentada a possibilidade de compensação do crédito tributário com os precatórios devidos ao contribuinte. Uma vez que, a Emenda Constitucional n. 62 de 2009 estabeleceu hipóteses em que seria possível essa forma de compensação tributária, conforme dispõe os parágrafos 9º e 10 do artigo 100 da CRFB/88, a saber:

Art. 100 [...] § 9º No momento da expedição dos precatórios, independentemente de regulamentação, deles deverá ser abatido, a título de compensação, valor correspondente aos débitos líquidos e certos, inscritos ou não em dívida ativa e constituídos contra o credor original pela Fazenda Pública devedora, incluídas parcelas vincendas de parcelamentos, ressalvados aqueles cuja execução esteja em virtude de contestação administrativa ou judicial. § 10. Antes da expedição dos precatórios, o Tribunal solicitará à Fazenda Pública devedora, para resposta em até 30 (trinta) dias, sob pena de perda do direito de abatimento, informação sobre os débitos que preencham as condições estabelecidas no § 9º, para os fins nele previstos.

Da leitura interpretação desse dispositivo constitucional, é possível aduzir que a Fazenda Pública, antes da expedição do precatório, verificará se o seu credor é devedor de créditos tributários lançados, inscritos ou não em dívida ativa (BRITO, 2016). Por meio desse raciocínio interpretativo, verifica-se que esse ato é restrito ao credor original, não podendo ser transferido ao cessionário ou sucessor hereditário.

Diferentemente, seria previsão de compensação tributária prevista no Código Tributário Nacional, tendo em vista que, o cessionário do precatório assume a mesma posição do credor originário bem como pelo fato desse instituto necessitar da edição de lei pelo sujeito ativo da obrigação tributária (ALEXANDRE, 2017).

Além do mais, a cessão de créditos oriundos de precatório constitui um direito subjetivo do credor da Fazenda Pública em ser substituído por um terceiro. Neste ato o cessionário assume a posição do credor originário, sem, no entanto, alterar a ordem de pagamento nem possibilitar a expedição de RPV, no caso de cessão parcial do crédito. Ademais, impende salientar que para a cessão produzir seus efeitos tanto a entidade devedora quanto o tribunal necessitam ser previamente comunicados, não necessária a anuência do Poder Público (RODRIGUES, 2016; SANTIAGO, 2010).

Além disso, a compensação do crédito tributário pode ser dar mediante requerimento credor-devedor da Fazenda Pública ou mediante declaração de compensação como no caso da Fazenda Federal. Essa previsão da declaração de compensação, regida pela Lei Federal n. 8383/91, apresenta certos riscos que precisam ser levados em consideração pelo contribuinte, uma vez que, se o fisco não homologar a compensação declarada este imporá ao sujeito passivo da obrigação tributária uma multa de cento e cinquenta por cento (CONRADO, 2017).

Esse instituto se mostra essencial para que o Estado consolide o aspecto da istração pública gerencial, notadamente pela primazia da dimensão ética, consoante

leciona Miguel Reale, pois, se trata de um procedimento célere de extinção de obrigações, implicando numa simplificação na recuperação de créditos públicos (ABRAHAM, 2017).

Por todo o exposto, verifica-se que a compensação tributária não fere o princípio da isonomia no pagamento de precatórios, pelo contrário é dado o tratamento desigual em observância ao aspecto material da isonomia, tendo em vista que o credor-devedor da Fazenda Pública não está em situação isonômica daquele que é apenas devedor do fisco ou credor deste. (SANTIAGO, 2010).

## 4.1 ANÁLISE DOS CRITÉRIOS PARA A COMPENSAÇÃO DE DÉBITOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA

O Estado de Rondônia, em 12 de dezembro de 2017, promulgou a Lei n. 4.200 que versa sobre a compensação dos débitos inscritos em dívida ativa, independente de sua natureza, cujos fatos geradores tenham ocorrido até 25 de março de 2015, com os créditos devidos aos beneficiários de precatório. Para tanto, em 11 de outubro de 2018, o governador deste membro da federação, usando do seu Poder Regulamentar, editou o Decreto 23.259 para instituir o programa COMPENSA-RO, com a finalidade de dar cumprimento a supracitada lei.

Nesse diapasão, impende salientar que essa lei estadual estabeleceu requisitos objetivos a serem observados quanto ao crédito de precatório e quanto ao crédito tributário devido a este ente da federação.

No tocante aos créditos de precatório, impende salientar que a norma estabeleceu como principais critérios a certeza quanto ao montante devido bem como quanto à titularidade do crédito, de acordo com os incisos I e II do parágrafo 1º do artigo 2º da Lei 4.200/2017, a saber:

Art. 2º Para a compensação prevista no artigo 1º desta Lei devem ser observados os seguintes requisitos: § 1º Em relação ao crédito em precatório: I - os créditos compensantes do beneficiário devem ser oriundos de precatórios judiciais, na forma do artigo 1º, § 1º desta Lei, sobre os quais não esteja pendente discussão acerca da titularidade do crédito e do valor consolidado; II - em caso de haver discussão sobre o valor do precatório a pagar, a sua compensação é permitida mediante expressa renúncia do beneficiário sobre o saldo do valor em discussão e após sua homologação pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia - TJRO

A partir da interpretação desses dispositivos é possível constatar que a norma estabeleceu como condição essencial a desistência da discussão do crédito compensante, pois, caso haja a compensação e ulterior descobrisse de um crédito de precatório a maior ou a menor, isso ensejaria dano ao Erário, já que se procedeu a extinção do crédito tributário com a compensação.

Outrossim, o Decreto Estadual n. 23.259/2018, em seu art. 1º, caput, esclarece que são passíveis de compensação nos termos da Lei Estadual n. 4.200/2017 os precatórios devidos pelas pessoas jurídicas que integram a administração indireta estadual. Em decorrência disso, com a aplicação da compensação de precatórios devidos por essas entidades, será possível constatar o efeito patrimonial de realocação de recurso com o objetivo de adimplir outras obrigações.

Já os parágrafos 3º e 4º do art. 2º desse Decreto esclarecem que a compensação de créditos tributários parcelados implicará na perda de benefícios concedidos como descontos e outras deduções ao tempo em que estabelece uma ordem de pagamento diversa da cronológica. Vejamos esses últimos dispositivos:

Art. 2º. A compensação realizar-se-á entre o valor atualizado do débito inscrito em dívida ativa e o valor líquido atualizado efetivamente titulado pelo credor do precatório. [...] § 3º. A opção do contribuinte pela compensação exclui, em relação ao quanto efetivamente compensado, quaisquer descontos, reduções ou outros benefícios aplicáveis à extinção, à exclusão ou ao parcelamento anteriormente pactuados para a mesma dívida. § 4º. Caso o débito inscrito em dívida ativa esteja parcelado, a compensação dar-se-á na ordem decrescente das parcelas pendentes de pagamento.

Por seu turno, a cessão do crédito de precatório ou a sucessão hereditária não é óbice para que se proceda a compensação, conforme se observa da leitura dos incisos III, IV e V do parágrafo 1º do artigo 2º da Lei 4.200/2017, in verbis:

Art. 2º [...] §1º [...] III - o crédito do precatório a ser compensado deverá ter sua titularidade demonstrada, podendo ter sido objeto de cessão ou sucessão ao compensante; IV - em caso de crédito oriundo de cessão, o beneficiário deverá comprovar a higidez da cadeia dominial por meio de certidão emitida pelo setor competente do Tribunal de Justiça e com cópia dos instrumentos públicos de cessão; V - caso o crédito em precatório seja oriundo de sucessão causa mortis, o beneficiário deverá comprovar a regularidade da sucessão instruindo o pedido com o formal de partilha ou documento equivalente

Da leitura e interpretação dos dispositivos é possível inferir que o legislado estabeleceu esse critério para que não haja tumulto no momento da compensação diante da incerteza se o requerente é de fato sucessor ou cessionário do crédito bem como seja diminuta a possibilidade de fraude por falta de higidez na cadeia dominial.

Nesse sentido, é digno de nota que o Decreto 23.259/2018,

em seu artigo 15, inciso I, alínea “h”, exige que a cessão de créditos ocorra por intermédio de um instrumento público, restringindo-se a interpretação das regras desta lei, que não dispunha expressamente sobre essa necessidade. Igualmente, é necessária a prévia averbação de tal documento na cadeia dominial do precatório, uma vez que a higidez da cadeia dominial é uma das premissas a essa forma de extinção do crédito tributário.

Por sua vez, o legislador estabeleceu a vedação da compensação de precatórios objetos de medidas judiciais constritivas com a finalidade de adimplir a obrigação exequenda, nos termos do inciso VI do parágrafo 1º do artigo 2º dessa Lei. Essa medida se faz necessária para que não haja o pagamento indevido ao credor do precatório. Vejamos o citado dispositivo:

Art. 2º [...] § 1º Em relação ao crédito em precatório: [...] VI - não podem ser compensados créditos em precatórios objetos de penhora ou qualquer outra medida constritiva, até o limite desta, salvo se o requerente comprovar seu levantamento previamente ao pedido administrativo de compensação;

Da interpretação desse dispositivo é possível inferir que essa norma possibilita a compensação do saldo remanescente após o levantamento da constrição, tendo em vista que esse ato constitui um adimplemento parcial da obrigação, é ônus do particular a sua comprovação para lhe seja possível a compensação, especialmente se sobre um montante de precatório houver mais de um credor em razão da cessão parcial do crédito.

Noutro giro, caso a compensação do crédito tributário se amolde a uma hipótese de incidência de um tributo, a norma previu que o seu pagamento se dará na ordem cronológica do precatório, conforme se depreende da leitura do inciso VII do parágrafo 1º do artigo 2º da Lei n. 4.200/2017, a saber

Art. 2º [...] § 1º [...] VII - os valores de tributos incidentes serão destacados no momento da compensação e pagos conforme a ordem cronológica dos precatórios; e

Nesse diapasão, importa salientar que a norma estadual atribuiu responsabilidade tributária ao Estado de Rondônia pelo recolhimento do tributo incidente como forma de colaborar com o federalismo fiscal impróprio (HARADA, 2017). Isto é, ao contribuinte será compensado o valor líquido resultante da dedução dos tributos incidentes, em conformidade com o que dispõe o art. 2º, §2º, do Decreto Estadual n. 23.259/2018.

Por fim, impende salientar que o legislador estadual valorou a importância do pagamento dos honorários advocatícios contratuais a serem adimplidos com os valores percebidos do pagamento do precatório, conforme consta no art. 2º, §1º, inciso VIII, da Lei 4.200/2017, a saber:

Art. 2º [...] §1º [...] VIII - havendo honorários contratuais não destacados do crédito principal, a sua compensação somente poderá ser feita mediante autorização do advogado ou comprovado o pagamento destes.

A partir da leitura do dispositivo é possível deduzir a importância que essa forma de contratação traduz para a advocacia rondoniense, tendo em vista que a celebração de contratos de risco é uma praxe. Lado outro, alguns profissionais também condicionam em seus contratos o pagamento da segunda parcela de honorários ao resultado do processo, conseqüentemente, há a possibilidade da juntada aos autos desse contrato para que no ato do pagamento desse precatório seja destacado o valor correspondente aos honorários (GONZAGA; NEVES; BEIJATO JÚNIOR, 2017).

Em relação aos débitos devidos ao fisco estadual, a Lei instituidora da compensação estabeleceu como condição essencial a inscrição em dívida ativa, em situação não paga ou parcelada, conforme se depreende da leitura dos incisos I e II do parágrafo 2º do artigo 2º da Lei 4.200/2017, a saber:

Art. 2º Para a compensação prevista no artigo 1º desta Lei devem ser observados os seguintes requisitos: § 2º Em relação ao débito fiscal perante o Estado: I - o débito do beneficiário deve estar consolidado e inscrito em Dívida Ativa; e II - o crédito fiscal em parcelamento poderá ser compensado em relação ao seu saldo, excluídas as parcelas já pagas;

Nesse sentido, é possível inferir que a exigibilidade do crédito tributário é elemento essencial para que seja possível a concessão desse benefício (BRITO, 2016). Caso o sujeito passivo seja interessado em um processo administrativo que tenha por resultado a imposição de multa, independente da natureza, a parte dependerá do trânsito em julgado administrativo deste e, posteriormente, a sua inscrição em dívida ativa.

Igualmente, vale destacar que o Decreto Estadual n. 23.259/2018, nas alíneas do inciso II do artigo 5º, regulamentou critérios distintos para os créditos tributários e não tributários, vejamo-los:

Art. 5º [...] II - o débito a ser compensado: a) no caso de débito de natureza tributária, tenha fato gerador ocorrido até 25 de março de 2015; b) em relação ao débito não tributário, que seja líquido, certo, exigível e vencido até 25 de março de 2015; c) não seja objeto, na esfera administrativa ou judicial, de qualquer impugnação ou recurso, ou, em sendo, que haja a expressa renúncia; e d) não esteja com a exigibilidade suspensa, exceto na hipótese de parcelamento;

Do cotejo da alínea “a” com a alínea “b” é possível inferir que houve a preleção do primeiro débito em detrimento ao segundo, tendo em vista que na primeira hipótese é possível a compensação de créditos tributários decorrentes de processos administrativos de tributo estaduais cujo o trânsito em julgado operou-se em data posterior a 25 de março de

2015, o que não se evidencia nos créditos de natureza não tributária.

Por conseguinte, para que haja a compensação de créditos não tributários estes precisarão estarem inscritos em dívida ativa em 25 de março de 2015, porquanto a inscrição em dívida ativa lhes confere a presunção de certeza, liquidez e exigibilidade, consoante prevê a supracitada norma (GODOI; CHUCRI, MELO FILHO, 2017).

De mais a mais, a Lei Estadual n. 4.200/2017 prevê as hipóteses de adimplemento parcial das obrigações objeto da compensação tributária. Se o valor devido ao sujeito passivo da obrigação tributária for superior ao crédito, o inciso I do artigo 6º dessa Lei estabelece que o precatório permaneça na ordem em que se encontra.

Semelhantemente ao que ocorre quando a Fazenda Pública procede ao pagamento direto de créditos de precatório cuja natureza é especial e os seus valores são superiores ao limite legal, também não é possível à conversão do precatório ao RPV se o saldo remanescente for de valor diminuto (PISCITELLI, 2015).

## 4.2 PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVO DE COMPENSAÇÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO

No tocante ao reconhecimento do direito a compensação a norma estabelece a impossibilidade do reconhecimento por declaração, sendo imprescindível o requerimento administrativo perante a Procuradoria Geral do Estado de Rondônia, diferentemente do que dispõe a Lei Federal n. 8.383/91. Esse requerimento implica na adesão ao Programa COMPENSA-RO, o que conseqüentemente, implicaria na renúncia de outros benefícios anteriormente pactuados, nos termos do parágrafo 3º do artigo 2º do Decreto Estadual n. 23.259/2018.

Nesse sentido, vale destacar que o protocolo da compensação possibilita a emissão de Certidão Positiva com efeito de Negativa de tributos estaduais, nos termos do parágrafo único do artigo 7º do Decreto n. 23.259/2018. Muito embora não haja a suspensão da exigibilidade do crédito tributário, esse protocolo também resulta na suspensão dos atos de cobrança.

Dessa maneira, o procedimento administrativo junto à Procuradoria Geral do Estado de Rondônia pode ser sintetizado da seguinte forma: a Procuradoria da Dívida Ativa é competente para proceder a autuação do processo de compensação de débitos não ajuizados, todavia, se o Estado já houve protocolado ações exacionais, a procuradoria

competente é a Fiscal, consoante dispõe o art. 9º do Decreto n. 23.259/2018.

Uma vez reconhecido o preenchimento dos critérios atinentes ao crédito tributário, esse processo será remetido a Procuradoria de Execuções Judiciais para que se manifeste a respeito do preenchimento dos requisitos do crédito de precatório bem como solicite a atualização do precatório a ser compensado, de acordo com art. 8º desse Decreto, a saber:

Art. 8º. A Procuradoria de Execuções Judiciais solicitará à Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia a atualização do valor do crédito do precatório objeto do pedido de compensação, de acordo com a legislação vigente. Parágrafo único. Conferido o valor e verificada a regularidade do crédito do precatório objeto do pedido de compensação, a Procuradoria de Execuções Judiciais manifestar-se-á favoravelmente ou não ao deferimento do requerimento

Depois a emissão desses dois pareceres o processo administrativo será remetido ao Procurador Geral do Estado que homologará a compensação dos créditos, de acordo com art. 10 do Decreto n. 23.259/2018. Por fim, o artigo 11 desse Decreto prevê que o processo administrativo será encaminhado aos órgãos responsáveis pela extinção das obrigações, isto é, à Secretaria de Finanças do Estado e ao Tribunal de Justiça.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo versa sobre a análise dos critérios para a compensação de débitos inscritos em dívida ativa do Estado de Rondônia com o crédito devido ao beneficiário de precatório, a luz da Lei Estadual n. 4.200/2017 e do Decreto Estadual n. 23.259/2018.

A extinção do crédito tributário por intermédio da compensação com débitos decorrentes do precatório traduz a expressão da administração gerencial, por ser uma via menos onerosa ao sujeito passivo. Neste caso impende destacar que essa lei contempla a compensação de créditos de precatórios expeditos, diferindo da sistemática adotada pela aplicação da norma prevista no parágrafo 9º do artigo 100 da Constituição de 1988.

Por conseguinte, é possível deduzir que essa regra constitucional tem o momento de ocorrência após o trânsito em julgado de uma decisão judicial e antes de o juiz expedir o ofício requisitório. Esse ato é a expressão da supremacia do interesse público sobre o privado, tendo em vista que o particular não precisa requisitar que tal procedimento ocorra ou se não lhe for de seu interesse não poderia protestar contra a prática de tal procedimento. Repise-se que é arrimado em tal princípio que essa compensação se opera.

Lado outro, a compensação prevista na Lei Estadual n.

4.200/2017 tem como momento de ocorrência posterior a inclusão na ordem de pagamento cronológica, neste caso o princípio constitucional privilegiado é o da isonomia material. Isto é, aquele que se encontra na situação de credor e devedor recíproco do Estado não está no mesmo patamar de igualdade daquele que é apenas aquele ou este.

Ademais, é possível constatar que essa norma prevê apenas a compensação de créditos inscritos em dívida ativa, independente de sua natureza, não contemplando os créditos lançados. Dessa forma, essa norma estadual restringiu os créditos tributários passíveis de compensação, em conformidade com o que dispõe o artigo 170 do CTN.

Pelo o exposto, foi possível constatar que a compensação dos créditos de precatório com os inscritos em dívida ativa tem por escopo principal a realocação de créditos dotados para o pagamento de precatório de modo que seja possível a abertura de créditos adicionais sem que haja o aumento de despesa orçamentária, gerando, pois, o efeito patrimonial de redução da dívida ativa e dos precatórios a serem pagos.

Outrossim, foram levantados alguns fatores que influenciaram no objeto pesquisado ou o desenvolvimento da pesquisa. Verificou-se a ausência de Lei Complementar Federal estabelecendo normas gerais para a concessão da compensação tributária, especialmente no que tange os seus limites materiais. Desta maneira, esse ente da federação utilizando-se de sua competência pela legisla sobre esse benefício.

Outro fator que influenciou a pesquisa foi a ausência de uma legislação compilada acessível aos operadores do direito, semelhante ao site do planalto. Em razão disso, se faz necessária uma busca cautelosa nos diários oficiais para constatar as mudanças legislativas.

Por fim, insta consignar a necessidade da análise da efetividade da compensação tributária realizada de acordo com a Lei Estadual n. 4.200/2017. Igualmente, levantou-se a hipótese de que a morosidade na tramitação de processos em contencioso administrativos possa prejudicar a concessão desse benefício aos credores de precatório.



## REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro. – 4. ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ALEXANDRE, Ricardo. Direito tributário. [livro eletrônico] - 11. ed. rev. atual. e ampl. - Salvador - Ed. JusPodivm, 2017. 864p.

BRASIL, Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Diário Oficial da União de 23 de março 1964, retificado em 9 abril 1964 e retificado em 3 junho 1964. Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/L4320.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/L4320.htm</a>; Acesso em: 26 jan. 2018

BRASIL, Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966. Código Tributário Nacional (CTN). Diário Oficial da União de 27 de outubro de 1966 e retificado em 31 de outubro de 1966. Disponível em: <a href="https://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/L5172.htm">https://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/L5172.htm</a>; Acesso em: 26 jan. 2018.

BRASIL, Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências, denominada de Lei de Execuções Fiscais (LEF). Diário Oficial da União de 24 de setembro de 1980. Disponível em: <a href="https://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/L6830.htm">https://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/L6830.htm</a>; Acesso em: 26 jan. 2018.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicao.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/constituicao.htm</a>; Acesso em: 26 jan. 2018.

BRASIL, Lei n. 9.492, de 10 de setembro de 1997. Diário Oficial da União de 11.09.1997 Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/l9492.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/l9492.htm</a>; Acesso em: 31 jan. 2018.

BRASIL, Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil (CC). Diário Oficial da União de 11.1.2002. Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/CCivil\_03/leis/2002/L10406.htm">http://www.planalto.gov.br/CCivil\_03/leis/2002/L10406.htm</a>; Acesso em: 31 jan. 2018.

BRASIL, Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil (CPC). Diário Oficial da União de 13.03.2015. Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm</a>; Acesso em: 31 jan. 2018.

BRASIL, Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001. Diário Oficial da União de 13.7.2001. Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/CCivil\_03/leis/LEIS\_2001/L10259.htm">http://www.planalto.gov.br/CCivil\_03/leis/LEIS\_2001/L10259.htm</a>; Acesso em: 16 abr. 2018.

BRASIL, Lei n. 8.383, de 30 de dezembro de 1991. Disponível em: <a href="http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/L8383.htm">http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/L8383.htm</a>; Acesso em 18 jul. 2018.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Súmula n. 464 - dispõe sobre a inaplicabilidade da regra prevista no art. 354 do Código Civil de 2002 a compensação tributária. Órgão Julgador; Primeira Seção. Data da Decisão: 25.08.2010. Disponível em: <a href="http://www.stj.jus.br/docs\_internet/SumulasSTJ.pdf">http://www.stj.jus.br/docs\_internet/SumulasSTJ.pdf</a>; Acesso em: 10 abril 2018.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, AgRg no AREsp 34973 / SE AGRADO REGIMENTAL NO AGRADO EM RECURSO ESPECIAL 2011/0188319-5. Agravante: Procuradoria da Fazenda Nacional; Agravado: Carlos Oliveira Silva Relator (a): Min. Humberto Martins. Órgão Julgador: Segunda Turma. Data do Julgamento: 03.11.2011. Publicação: 11.11.2011. Disponível em: <a href="https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroor/?num\_registro=201101883195&amp;dt\_publicacao=11/11/2011">https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroor/?num\_registro=201101883195&amp;dt\_publicacao=11/11/2011</a>; Acesso em: 17 abr. 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 938.837/SP, Recorrente: Mútua de Assistência Dos Profissionais da Engenharia, Arquitetura e Agronomia. Recorrido: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo. Relator: Min. Edson Fachin; Relator do Acórdão: Min. Marco Aurélio; Pleno, 19.04.2017, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-216 DIVULG 22-09-2017 PUBLIC 25-09-2017. Disponível em: <a href="http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28938837%2EENUME%2E+OU+938837%2EACMS%2E%29&amp;base=baseAcordoes&url=http://tinyurl.com/lhstg7p">http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28938837%2EENUME%2E+OU+938837%2EACMS%2E%29&amp;base=baseAcordoes&url=http://tinyurl.com/lhstg7p</a>;

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, SS-AgR 2961/MA, Relatora: Min. Ellen Gracie, Pleno, julgado em 10.03.2008, DJE-074, publicado em 25.04.2008.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Súmula 733. Versa sobre a natureza administrativa dos atos do presidente do Tribunal. Disponível em: <a href="http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2807">http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2807</a>; Acesso em: 11 jul. 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Súmula Vinculante n. 17. Versa sobre a incidência de juros em precatório. Disponível em: <a href="http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1241">http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1241</a>; Acesso em: 11 jul. 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Súmula 655. Regime de Precatório para os créditos de

natureza alimentar Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=2255>; Acesso em: 11 jul. 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. Julgado em Repercussão Geral. RE 579431/RS, rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 19.4.2017. (RE-579431). Informativo 861, 10 a 21 de abril de 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo861.htm>; Acesso em 11 jun. 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.425. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3900924>; Acesso em: 11 jul. 2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4357. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3813700>; Acesso em: 11 jul. 2018. BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 115, de 29 de junho de 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/atos\_normativos/resolucao/resolucao\_115\_29062010\_27022\_013123456.pdf>; Acesso em: 17 jul. 2018.

BRITO, Edvaldo. Direito tributário e constituição: estudos e pareceres [livro eletrônico] – 1. ed. – São Paulo: Atlas, 2016.

CÂMARA, Alexandre Freitas O novo processo civil brasileiro [livro eletrônico] – São Paulo: Atlas, 2015.

CONRADO, Paulo Cesar. O novo código de processo civil e a compensação tributária. Parahyba Judiciária, v. 10, n. 10, 2017.

CORREIA, Alisson Barbalho Marangoni. Eficiência do protesto realizado pela Procuradoria da Dívida Ativa do Estado de Rondônia na Comarca de Porto Velho. – Porto Velho, 2016. 27p. Artigo Científico (Bacharelado). – Centro Universitário São Lucas, 2016. Orientação Profa. Ma. Adriana Vieira da Costa, Coordenação de Direito. Disponível em: <http://hdl.handle.net/123456789/1840>; Acesso em 26 jan. 2018.

DE MELLO, Marco Aurélio de Farias. A eficácia dos precatórios. THEMIS: Revista da Esmec, v. 1, n. 1, p. 181-184, 2016. FERREIRA, Daniel Augusto Celestino. Análise dos determinantes de desempenho da gestão de precatórios e requisições de pequeno valor no âmbito do Tribunal de Justiça do RN. Natal, 2017.56f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Orientação Prof. Dr. Erivan Ferreira Borges, Programa de Pós-graduação em Ciências Contábeis. Disponível em: <http://repositorio.ufrn.br:8080/jspui/bitstream/123456789/23734/1/DanielAugustoCelestinoFe\_rreira DISSERT.pdf>; Acesso em: 03 abril. 2018.

GODOI, Marilei Fortuna. CHUCRI, Augusto Newton (Coord); MELO FILHO, João Aurino de (Coord.), et al. Execução Fiscal Aplicada. – 6. ed.ampl. atual. - Salvador. JusPODIVM, 2017. GONZAGA, Alvaro de Azevedo; NEVES, Karina Penna; BEIJATO JUNIOR, Roberto.

Estatuto da Advocacia e Novo Código de Ética e Disciplina da OAB: comentados [livro eletrônico]. – 3. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017. GUIMARAES, Marcela Cunha; TEIXEIRA, Vinícius Pereira Veloso. Da formalização da responsabilidade tributária no âmbito administrativo como pressuposto necessário para a válida expedição da certidão de dívida ativa à luz do princípio do devido processo legal.

Revista Jurídica, v. 2, n. 43, p. 424-453, 2017. DOI: 10.6084/m9.figshare.3408988. HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. [livro eletrônico] – 26. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. Manual de direito financeiro e tributário. – 14. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2016.

MARTINS, Ives Gandra da Silva [et al]. Tratado de direito financeiro, volume 1. [livro eletrônico] – São Paulo : Saraiva, 2013.

MINARDI, Josiani. Manual de Direito Tributário. – Salvador: JusPODIVM, 2014.

PAULSEN, Leandro. Curso de direito tributário completo. [livro eletrônico] – 8.ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

PISCITELLI, Tathiane. Direito financeiro esquematizado. [livro eletrônico] – 5. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro : Forense, São Paulo : MÉTODO, 2015.

QUEIROZ, Desiré Velasque. Antecipação em precatório: O Direito do Deficiente Físico

Antecipar-Emenda Constitucional nº94 de dezembro de 2016. Artigo Científico

(Bacharelado). – Orientação Prof. Francisco Júnior Ferreira da Silva, Coordenação de Direito. Porto Velho: Centro Universitário São Lucas, 2017. 26p. Disponível em: <http://hdl.handle.net/123456789/2072>; Acesso em: 03 abril 2018.

RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes; LENZA, Pedro (Coord). Direito Financeiro. – 2. ed. – São Paulo: Saraiva, 2017.

RODRIGUES, Marco Antonio. A fazenda pública no processo civil [livro eletrônico] – 2. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo : Atlas, 2016.

RONDÔNIA, Lei n. 4.200, de 12 de dezembro de 2017. Publicado no DOE n. 12 dez. 2017. Disponível em: <http://www.diop.ro.gov.br/data/uploads/2017/12/Doe-12\_12\_2017.pdf>; Acesso em: RONDÔNIA, Lei n.1.788, de 31 de outubro de 2007. Disponível em: <http://ditel.casacivil.ro.gov.br/cotel/Livros/Files/L1788.pdf>; Acesso em: 16 abr. 2018

RONDÔNIA, Decreto n. 23.259, de 11 de outubro de 2018. Institui o Programa

COMPENSA-RO. Disponível em: <https://www.sefin.ro.gov.br/portalsefin/anexos/D18-23259-COMPENSA-RO.pdf>; Acesso em: 26 out. 2018.

RONDÔNIA, Tribunal de Justiça. Resolução n. 006/2017. Publicado no DJe 50, de 21 de março de 2017. Disponível em: <https://www.tjro.jus.br/images/resolu%C3%A7%C3%A3o\_006.pdf>; Acesso em: 25 jul. 2018.

SABBAG, Eduardo. Manual de direito tributário [livro eletrônico]. – 9. ed. – São Paulo : Saraiva, 2017.

SANTIAGO, Daniele Oliveira. O Direito Constitucional à compensação de precatórios vencidos com créditos tributários. Monografia apresentada como requisito para obtenção de título de especialista, Iatu sensu, em Direito Tributário. Instituto Brasileiro de Estudos Tributários, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em:<https://www.ibet.com.br/wp-content/uploads/2017/07/Daniele-Oliveira-Santiago.pdf>; Acesso em: 18 jul. 2018.

TARTUCE, Flávio. Direito civil, v. 2 : direito das obrigações e responsabilidade civil; 12. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

## NOTAS

(\*3) (pág 24) - BRASIL, Supremo Tribunal Federal, SS-AgR 2961/MA, Relatora: Min. Ellen Gracie, Pleno, 2008; BRASIL, Supremo Tribunal Federal, RE 938.837/SP, Relator: Min. Edson Fachin; Relator do Acórdão: Min. Marco Aurélio; Pleno, 2017

(\*4) (pág 24) - BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Entendimento exarado no julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 4425 e 4357

(\*5) (pág 25) - Os créditos adicionais são os valores concedidos para suprir a falta de recursos orçamentários. Segundo o art. 40 da Lei nº 4.320/1964, os créditos adicionais são as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento. Registre-se que o ato que abrir crédito adicional deverá indicar a importância, sua espécie e a classificação da despesa, até onde for possível (art. 46, Lei nº 4.320/1964), e, em regra, terá vigência adstrita ao exercício financeiro em que foram abertos. (ABRAHAM, 2017, p. 312)



# ARTIGOS

## PROCURADORES DO PODER EXECUTIVO? A PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA COMO ÓRGÃO RESPONSÁVEL PELA REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E CONSULTORIA JURÍDICA DOS PODERES CONSTITUÍDOS E DOS ÓRGÃOS INDEPENDENTES.

Por: Artur Leandro Veloso de Souza \*1



### 1 INTRODUÇÃO

A sociedade, como uma regra geral, tem profunda dificuldade em entender a distinção da atuação do Procurador, do Promotor, do Procurador da República e do Defensor Público (\*2). De fato, com as repercussões da operação Lava Jato (\*3) nos meios de comunicação, o papel do Ministério Público, como titular da ação penal, entrou mais no conhecimento do homem comum. Da mesma forma, dada a atuação mais próxima à população de baixa renda, o papel desenvolvido pela Defensoria Pública parece mais claro à sociedade como um todo.

No entanto, a função da Procuradoria Geral do Estado, o seu mister no desenvolvimento das ações da máquina estatal, ainda está longe de constituir-se em um tema de amplo conhecimento. Uma prova disso são as reiteradas campanhas das Procuradorias Gerais do Estado (\*4) para divulgar à sociedade o seu papel na estrutura da Administração Pública.

Nesse cenário, em que pouco se entende do verdadeiro papel desempenhado pela Procuradoria Geral do Estado, propõe-se uma discussão sobre a Procuradoria Geral do Estado de Rondônia ser o órgão responsável pela representação judicial e consultoria jurídica de todos os Poderes Constituídos. Não apenas do Poder Executivo, mas também dos demais Poderes e órgãos independentes.

Prescrita no texto constitucional ao longo do Artigo 132 e no Artigo 104 da Constituição Estadual, bem como na Lei Complementar nº 620/2011 (Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia), a PGE-RO detém por competência constitucional e legal a prerrogativa de promover o assessoramento de toda a estrutura Estatal.

O presente artigo debruçar-se-á a analisar o contexto estrutural de criação das Procuradorias, avançando no entendimento legal, doutrinário e jurisprudencial que respalda a compreender a PGE-RO como órgão responsável por exercício de três funções primordiais a todos os Poderes e órgãos independentes: a representação judicial, o controle de legalidade e o assessoramento jurídico.

\*1 Procurador do Estado de Rondônia. Assessor Especial do Gabinete da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia. Ex-Secretário do Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão. Ex-Assessor Jurídico Chefe da Secretaria do Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão. Especialista em Advocacia Pública pela AVM Faculdade Integrada. Especialista em Direito Civil pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Graduado em Direito pela Universidade Católica do Salvador (2005). Professor de Direito Constitucional, Direito Administrativo e Direito Processual Civil. Autor do livro Contas de governo e o déficit financeiro, publicado pela Editora Lumen Juris. Coautor das obras coletivas Reforma Política: Diálogos & reflexões e Participação política: balanços & perspectivas, ambas pela Editora Instituto Memória, coautor da obra Advocacia pública em foco pelo Instituto de Desenvolvimento Democrático (IDDE) e coautor da obra Advocacia pública e desenvolvimento: uma homenagem aos 30 anos da procuradoria geral do estado de Rondônia pela Editora Lumen Juris. Autor de diversos artigos, como: "Desestatização é uma boa saída?"; "O precedente e o novo Código de Processo Civil cotejados em face do controle do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas sobre o Poder Executivo"; "Desvinculação da receita arrecadada pelas taxas do DETRAN"; "A superação da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal", dentre outros. É o responsável pelo Blog Artur Souza (@blogartursouza). Currículo Lattes: &lt;http://lattes.cnpq.br/7118337116173951&gt;; E-mail: artursouza@pge.ro.gov.br



## 2 ADVOGADOS PÚBLICOS E O SEU PAPEL NA CF/88

A Advocacia Pública está prevista na Constituição Federal de 1988 no Título IV, capítulo IV da seção II, aos artigos n.º 131 e 132. O legislador constituinte outorgou ao Advogado Público da União:

[...] o múnus de, diretamente ou através de órgão vinculado, representar a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

E aos Procuradores do Estado e do Distrito Federal a prerrogativa de “exercerem a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas”.

É o Advogado Público, juntamente com o Ministério Público e a Defensoria Pública, elemento essencial à justiça. O legislador constituinte de 1988 considerou a Advocacia Pública como elemento de atuação dos Entes Federados perante o Poder Judiciário.

Nas palavras da Prof. Maria Sílvia Zanella de Pietro,

[...] o que a Constituição quis realçar, com a inclusão dessas carreiras no capítulo das “funções essenciais à Justiça”, foi a importância de todas na busca da Justiça, entendida no duplo sentido: a) Justiça como instituição, como sinônimo de Poder Judiciário, já que este não tem legitimidade para dar início às ações judiciais, decidindo os conflitos que são postos e nos limites postos pelo advogado, pelo promotor de Justiça, pelo advogado público, pelo defensor público; sem esses profissionais, a Justiça não é acionada; ela não existe; b) Justiça como valor, incluída no preâmbulo da Constituição entre os valores supremos de uma sociedade fraterna pluralista e sem preconceitos, e que consiste na “vontade constante de dar a cada um o que é seu” (justitia est constans et perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi) (\*5)

A Advocacia Pública atua, assim, na representação dos Entes Federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme dicção expressa do Artigo 75, incisos I, II e III do Código de Processo Civil (\*6). Atua ainda, em certos casos, representando judicialmente a administração indireta dos entes – autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedade de economia mista (\*7).

Ao lado da representação judicial – aquela que ocorre dentro do âmbito de demandas judiciais – há também a atuação administrativa. O papel de consultoria e assessoramento jurídico consiste no viés preventivo da atividade da Advocacia Pública. Essa prerrogativa tem o escopo de orientação da Administração Pública no alcance de um status de conduta legal e constitucional.

No exercício da atividade de consultoria, o advogado público faz as vezes de controle da administração pública. A Advocacia Pública atua ativamente no papel de Controle interno da Administração Pública dentro das consultas que lhe são formuladas pelas autoridades sobre atos que ainda vão praticar (prévio) ou sobre atos já praticados (posterior). É profunda, inclusive, a discussão sobre o caráter das manifestações da Advocacia Pública: se vinculativas ou não, obrigatórias ou não (\*8).

Os traços caracterizadores da Advocacia Pública, como instituição sólida e independente, são recentes na história brasileira. A conjuntura de instituição própria de representação judicial dos Entes Federados advém do texto da Constituição Federal de 1988.

É a Carta Republicana que fez a separação das funções do Ministério Público e a criação da Advocacia Pública da União, bem como das Procuradorias dos Estados e DF (\*9).

Segundo a historiadora Ivone Susana Cortesão (\*10), os primeiros registros que consta notícia da atuação da advocacia pública datam de 1446, através do Procurador dos Nossos Feitos, com previsão legal no Livro I, Título VIII, das Ordenações Afonsinas. Esta foi uma coletânea de leis instituídas no reinado de Dom Afonso V, em 1446, que se prolongaram pelo período da “descoberta do Brasil”.

O Procurador dos Nossos Feitos tinha nítidas atribuições de defesa judicial “dos direitos da Coroa, a preservação do patrimônio ou dos bens reais e o acompanhamento que envolvesse terras do rei (reguengos), ou o direito real pago pelo plantio de terra (juguadas)”. (\*11) Essa atuação em muito se aproxima ao papel do Ministério Público e mais recentemente do Defensor Público.

Com a Proclamação da República e a edição da CF/1891 tem lugar a figura do Procurador Geral da República. (\*12) Abaixo do Procurador Geral da República estavam os Procuradores da República destinados a cumprir as ordens do Governo da República “relativas ao exercício das suas funções, denunciar os delictos ou infracções da lei federal, em geral promover o bem dos direitos e interesses da União”. (\*13)

No transcorrer de toda a história brasileira – pós-República até a edição da CF/88 –, o papel da Advocacia Pública estava conferido ao Ministério Público. Era esse o órgão com competência tanto de representação do Estado, como com competência criminal. Foi, portanto, apenas o Constituinte de 1988 quem assegurou o papel de representação judicial e consultoria jurídica da União, Estados e Distrito Federal à Advocacia Pública.

É a bem da verdade que alguns Estados, pautados na prerrogativa de auto-organização conferida aos Entes Federados, já haviam estabelecido sistemas de consultoria jurídica. Os estados de São Paulo (1892) (\*14) e do Rio de Janeiro (1934) (\*15) já possuíam no seu quadro funcional organismo dedicado a prestar a consultoria jurídica do Ente muito antes da Carta Magna de 1988.

Nesse sentido, valiosas são as palavras do saudoso Prof. Diogo de Figueiredo Moreira Neto, ao tratar sobre o papel da advocacia pública:

A Constituição cria três tipos institucionais de procuraturas, estas encarregadas das funções essenciais à justiça, exercendo, cada uma delas, atribuições consultivas e postulatórias, todas bem definidas a nível constitucional (artigos 127, 129, 131, 132, 133 e 134, CF) e infraconstitucional (Constituições Estaduais e respectivas legislações), voltadas a três conjuntos de interesse caracterizados. O primeiro conjunto de interesses abrange, basicamente, dois importantes subconjuntos: os interesses difusos da defesa da ordem jurídica e do regime democrático; os interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127, caput, da Constituição) detalhados em rol de funções (artigo 129, CF), em relação aberta, pois pode ser acrescida de outras funções, desde que compatíveis com a finalidade institucional (artigo 129, IX). Para esse conjunto, a função essencial à justiça que lhe corresponde é advocacia da sociedade e a procuratura que tem a seu cargo é o Ministério Público, em seus ramos federal, distrito federal e Estaduais. O segundo conjunto de interesses são os interesses públicos, assim entendidos os estabelecidos em lei e cometidos ao Estado, em seus desdobramentos políticos (União, Estados e Distrito Federal). Para esse conjunto, a função essencial à justiça que lhe corresponde é a advocacia do Estado (artigo 131, para a União, e 132, para os Estados e Distrito Federal) e as procuraturas que tem a seu cargo são a Advocacia Geral da União (órgão coletivo) e as Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal (órgãos similares). O terceiro conjunto de interesses são os individuais, coletivos e até difusos, mas todos qualificados pela insuficiência de recursos daqueles que devam ou queiram defendê-los: são os interesses dos necessitados (artigo 5º, LXXIV, da Constituição). Para esse conjunto, função essencial à justiça que lhe corresponde é advocacia dos necessitados e procuratura que a tem a seu cargo é a defensoria Pública, federal, distrital federal e estadual (artigo 134, CF).

É assim, dentro desse processo de delimitação do papel da Advocacia Pública, que o Legislador Constituinte a forja como função essencial à justiça dentro da Carta Magna de 1988.

Nesse sentido, reiteradamente o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido à Advocacia Pública o caráter isonômico às demais carreiras jurídicas, como bem pontuou o Ministro Ricardo Lewandowski no Rex n. o 558.258-SP:

Parece-me necessário, entretanto, indagar razão pela qual o inciso XI do art. 37, na redação dada pela EC 41/03, estabeleceu uma exceção tão somente em prol dos membros do Ministério Público, dos Procuradores e dos Defensores Públicos. A razão, segundo entendo, reside no fato de que, embora os integrantes de tais carreiras não façam parte do Poder Judiciário, exercem, segundo assenta o próprio texto constitucional, 'funções essenciais à Justiça'. Tal característica determinou que se conferisse tratamento isonômico aos membros das carreiras jurídicas.)

Não custa transcrever também as palavras do ministro Ayres Britto proferidas nos debates desse mesmo julgamento:

— Perfeito: O Ministro Lewandowski – parece-me – foi extremamente feliz quando buscou a razão de ser da aplicabilidade dos subsídios do Poder Judiciário – no caso do Supremo Tribunal Federal – como parâmetro para os procuradores em geral pela polissemia do substantivo. Os procuradores, aí a Constituição não distinguiu. Aí diz o Ministro Ricardo Lewandowski que é porque eles desempenham função essencial à justiça. Justiça aí não é Poder Judiciário; significa função jurisdicional. E, de fato, a Constituição exige para os procuradores como exige para os juízes o quê? Concurso público, estrutura os cargos em carreira e exige a participação da OAB, no concurso, em todas as fases do concurso. Então, **Vossa Excelência buscou, e foi feliz nisso, a explicação, o porquê de se colocar para os procuradores como parâmetro, em termo de remuneração, o Supremo Tribunal Federal. São carreiras jurídicas, versadas pela Constituição.** (Grifos nossos)

Por sua vez, o Ministro Marco Aurélio ressaltou que deve haver isonomia entre membros das carreiras essenciais à justiça (\*16): "Pelo sistema, pelo menos sob o ângulo do teto, membros do Ministério Público, procuradores e defensores públicos estão no mesmo patamar".

Estabelecido o papel da advocacia pública na quadra da Administração Pública, avancemos para analisar a amplitude de atuação desse órgão.

### 3. A PROCURADORIA GERAL DO ESTADO E A ATUAÇÃO PERANTE OS PODERES CONSTITUÍDOS E OS ÓRGÃOS INDEPENDENTES DO ESTADO DE RONDÔNIA.

A Procuradoria Geral do Estado de Rondônia conta, atualmente, com 72 (setenta e dois) Procuradores do Estado ativos. Desses, pelo menos 8 (oito) Procuradores do Estado percebem abono-permanência ou já detêm tempo para aposentadoria. Esse quadro de profissionais que já contou com 84 (oitenta e quatro) Procuradores Ativos vem encolhendo com o encerramento da validade do VIII Concurso Público (\*17).

Em contramão, nos últimos anos o papel da PGE-RO tem cada vez mais se expandido. No intuito não apenas de agilizar o andamento processual, mas de aproximar os Procuradores do Estado dos Gestores, aprimorando não apenas o controle de legalidade como o assessoramento jurídico, o Governador do Estado e o Procurador Geral promoveram lotações de diversos Colegas em diferentes Secretarias e Superintendências.

Nesse contexto, Secretarias de Estado como a de Educação, Saúde, Segurança, Planejamento, Casa Civil, Agricultura, Desenvolvimento

Econômico e Superintendências como as de Licitações, Gestão de Pessoas e Gestão de Gastos Públicos contam com Advogados Públicos destacados para desenvolver o papel de assessoria jurídica direta e, em alguns casos, exclusiva a esses órgãos.

A edição da Lei Complementar nº 1.000/18 (\*18) é outro marco de expansão da atuação da PGE no Poder Executivo. E explico.

A LC nº 1.000/18 reafirmou a unicidade de representação do Estado de Rondônia à Procuradoria Geral do Estado. Nesse sentido, a redação do Artigo 2º passou a prescrever, expressamente, que mesmo na Administração Indireta o papel de "representação judicial, o assessoramento jurídico e a consultoria jurídica" serão realizados "exclusivamente, por Procuradores do Estado". No entanto, a mesma lei reafirmou a competência das Procuradorias Autárquicas (Agência de Defesa Sanitária Agrosilvopastoril do Estado de Rondônia – IDARON, Departamento Estadual de Estradas de Rodagem, Infraestrutura e Serviços Públicos de Rondônia – DER, Departamento Estadual de Trânsito de Rondônia – DETRAN e Junta Comercial do Estado de Rondônia – JUCER) em quadro em extinção.

Dito isto, em cenário próximo, serão necessários Procuradores do Estado para prover os cargos que forem sendo extintos nessas Autarquias por vacância dos atuais ocupantes. Aliás, já existe Procurador do Estado desempenhando funções junto ao IDARON.

A expansão da PGE para o âmbito da Administração Indireta é um fato irreversível.

A expansão da PGE para o âmbito da Administração Indireta é um fato irreversível. Além dessa atuação no âmbito do Poder Executivo, a PGE-RO tem exercido importante papel junto ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia – TCE-RO. A Corte de Contas, certamente guiada por decisões do Pretório Excelso (\*19), mantém à sua disposição Procuradores do Estado.

No entanto, chama atenção um fato curioso: por mais que a Corte reconheça a importância e a qualidade dos valores profissionais que lá estão/estiveram lotados, recentemente encaminhou à Augusta Assembleia Legislativa projetos de lei que desaguarão nas Leis Complementares nº 1.024 e 1.025 de 2019. Dentre os dispositivos destacamos aquele que outorga o papel de execução dos julgados ao MPTC.

Essa norma padece claramente de inconstitucionalidade, conforme entendimento consolidado do STF na ADI nº 4070/RO. É bem verdade que durante o processo de sanção/veto do Sr. Governador do Estado, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator da Corte, oficiosamente, reconheceu o vício de inconstitucionalidade, sinalizando, inclusive, o posterior encaminhamento de projeto de lei revogando esse dispositivo.

Essa forte contradição nos parece que é um singelo sintoma da falta de compreensão de pertencimento da PGE como carreira de Estado e não do Poder Executivo.

Nessa mesma linha, um dado que reforça a necessidade de entender a verdadeira amplitude de atuação da PGE está no fato de que tanto no Poder Judiciário, quanto no Poder Legislativo, como na Defensoria Pública e no Ministério Público não há atuação de Procuradores do Estado no seu mister fundamental – assessoramento jurídico no controle de legalidade.

O papel de assessoramento jurídico no PL, na DPE e no MPE é exercido ou por membros destas instituições, ou por assessores – sejam eles efetivos ou comissionados – destacados a exercer esse mister. Um fato inexorável é que a PGE-RO não tem tido atuação junto a esses órgãos por pelo menos 7 (sete) anos.

Existe contexto para essa limitação? A Constituição Federal e a nossa Carta Estadual preveem essa limitação? Certamente não. Nesta oportunidade utilizarei de valiosas lições do Prof. Cláudio Madureira, em sua obra Advocacia Pública (\*20). O Colega Procurador do Estado do Espírito Santo traça uma

valiosa interpretação sistemática e gramatical sobre o papel da Procuradoria Geral junto às estruturas do Estado.

De início, importante perceber que o legislador Constituinte normatizou de maneira diferente a competência da Advocacia Geral da União – AGU e das Procuradorias Gerais dos Estados e do Distrito Federal – PGE. Veja que, enquanto a redação do Artigo 131 da CF/88 restringiu a atuação da AGU nas atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo (\*21), não fez a mesma limitação quando tratou da PGE.

A competência da PGE circunscreveu-se não apenas ao Poder Executivo, mas a todo Ente Federado, tal como previsto no Artigo 131 CF. O texto constitucional não repetiu a mesma limitação prevista na AGU à PGE.

Importante a lição do Prof. Rizzatto Nunes (\*22) ao dispor que nenhuma expressão deve ser desprezada quando estamos interpretando o texto constitucional. Todas as palavras e expressões ali postas têm uma razão e um objetivo de ser.

Dito isto, fica claro que a competência da PGE deve abranger não apenas o Poder Executivo, mas toda a estrutura do Estado, inclusive os Poderes Judiciário e Legislativo e os órgãos independentes – TCE, MPE e DPE. No entanto, nota-se que, das 27 (vinte e sete) unidades Federadas, 21 (vinte e uma) delas preveem em suas respectivas Constituições Estaduais que a atividade de consultoria desenvolvida pela Procuradoria Geral do Estado estaria limitada ao Poder Executivo.

Aliás, em nosso Estado, temos uma situação peculiar – enquanto a Constituição Estadual limita a atuação ao Poder Executivo, a Lei Orgânica amplia a toda a estrutura do Estado. Isso mesmo: enquanto o Artigo 104 da CE (\*23) indica que o papel de consultoria e assessoramento jurídico estaria limitado ao Poder Executivo, a Lei Complementar nº 620/2011 – Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia (\*24) – amplia esse mister a toda a estrutura do Estado. Existiria inconstitucionalidade do sistema adotado na CE? Há, é bem verdade, uma dissonância entre a CE e a legislação local, que necessitam ser revisitadas para uma mínima padronização. Avancemos.

Estados como Bahia (\*25), Mato Grosso (\*26), Pará (\*27), Ceará (\*28), Piauí (\*29) e Rio Grande do Sul (\*30) estabelecem em suas Constituições Estaduais uma previsão de que o papel de consultoria e assessoramento jurídico alcança todo o Estado, não apenas o Poder Executivo. Nesse cenário, 3 (três) importantes pontos chamam atenção: (i) é inconstitucional a previsão em Constituições Estaduais da limitação da atuação da PGE ao Poder Executivo?; (ii) para além da questão constitucional, é saudável na estrutura republicana de Estado que o mister de consultoria e assessoramento jurídico permaneça na titularidade da PGE?; (iii) como a jurisprudência tem enfrentado o tema e como na prática tem se dado o desenvolvimento dessas tarefas. Sobre esses temas nos debruçaremos na parte final do artigo.

O Prof. Cláudio Madureira, em sua obra *Advocacia Pública* (\*31), defende que os Estados detêm ampla normatividade sobre a competência das Procuradorias Gerais do Estado. Entende o Professor que o princípio da simetria não teria “o condão de impor aos estados-membros uma ou outra opção política normativa” (\*32). Conclui que “[a]os estados-membros é dado optar por um ou outro regime, no livre exercício de sua autonomia político-administrativa, que é própria do regime federativo” (\*33).

Essa não nos parece a melhor análise do tema. O texto constitucional, como visto, tratou de maneira diferente a AGU e a PGE: enquanto a primeira limitou o papel de consultoria jurídica ao Poder Executivo, a segunda previu sua atuação à totalidade do Ente Federado. Não haveria aqui um espaço normativo a permitir que as Cartas Estaduais regulassem o tema de maneira distinta. O tema constitui-se em elemento orgânico da Constituição Federal.

O Prof. José Alfonso da Silva (\*34), buscando agrupar os dispositivos constitucionais, desenvolveu a teoria dos elementos da constituição. Dentre estes, chamo atenção ao elemento orgânico destinado aos dispositivos da constituição que regulam a estrutura do Estado e do Poder. Nesse grupo estão os títulos III e IV da CF – a organização do Estado e a organização do Poder. Essas regras não contêm espaço para regulamento distinto nos Estados/

Municípios. Constituem-se em limitações ao Poder Constituinte Decorrente.

Nesse diapasão, entender que a previsão do Artigo 132 da CF é apenas um modelo autorizativo, que permitiria regulamentação distinta nas CEs, seria permitir, por exemplo, entender que as polícias civis, militares e o corpo de bombeiros podem estar subordinados apenas ao Secretário de Segurança e não ao Governador do Estado, tal como previsto no Artigo 144, §6º da CF. Seria entender que esse modelo não seria de repetição obrigatória, podendo, inclusive, por exemplo, subordinar a segurança pública estadual ao Chefe do Poder Judiciário.

Ambas as regras – a que regulamenta as PGEs e a que regulamenta as Polícias Estaduais – são encartadas no conjunto de elementos orgânicos da Constituição. Parece-nos que a mesma limitação que tem a segunda atinge a primeira.

Interpretar o tema como uma abertura legislativa para regulação distinta na CE é, inclusive, fragilizar a uniformização da consultoria jurídica. Avançamos assim ao segundo tema acima destacado: é saudável na estrutura republicana de Estado que o mister de consultoria e assessoramento jurídico permaneça exclusivamente na titularidade da PGE?

O direito, por enquadrar-se no conjunto de ciências humanas, não goza, em sua grande parte, de regras fechadas e de tessitura exclusiva. O campo de interpretação e análise pessoal dos temas termina por criar uma moldura normativa em que a consultoria jurídica pode extrair diferentes posições igualmente legítimas das normas postas em análise (\*35).

Esse conjunto de soluções possíveis e ao mesmo tempo díspares necessita e clama por uniformização. A necessidade de concretização clara do princípio da isonomia demanda que tanto as ações do Poder Executivo quanto dos Poderes Legislativo/Judiciário e do MP/TCE/DPE estejam plenamente alinhadas. Não pode, por exemplo, uma empresa contratada pelo Poder Executivo estar guiada por uma orientação “x” e, quando contratada pelo Poder Judiciário, restar submetida a orientação “y”.

Apenas a fim de problematizar o tema, toco na imbricada questão do “momentum” dos termos aditivos de prorrogação de prazo. A temática, que se cinge, especialmente, por entender quais os marcos temporais do termo *quo* e do termo *ad quem* para celebração dos termos aditivos de prorrogação, passa pela controvertida interpretação das Lei nº 8.666/93 e Lei nº 13.019/2014, ambas federais, e da Lei Ordinária Estadual nº 3.307/13. É entender se o prazo conta-se como prescreve o Artigo 132 do Código Civil ou na dinâmica de data a data prevista, por exemplo, no entendimento firmado no Parecer nº 006/2014/CPLC/DEPONSU/PGF/AGU (\*36).

Portanto, a depender da orientação que se adote o prazo inicia-se ou não no dia subsequente daquele firmado o contrato e exaure-se ou não em dia que não é útil. Diversas são as implicações da posição adotada, seja quanto a vigência do contrato, seja quanto ao seu vencimento, seja quanto ao início da prestação do serviço pelo contratado.

Esse exemplo cristaliza a necessidade de uma consultoria jurídica do Ente Federado que guarde um mínimo de padronização; uniformização. Esse mister, caso não submetido a um único padrão orientativo, tende não apenas a criar nichos distintos de práticas, mas incorrer em contradições odiosas. É dizer a Administração Pública comportando-se de maneira distinta em situações análogas.

Dentro desse cenário importante, cumpre pontuar que as carreiras jurídicas – Procurador, do Promotor, do Procurador da República e do Defensor Público – detêm expertises específicas e igualmente essenciais. Nesse diapasão, o papel de consultoria jurídica, analisando, por exemplo, matérias relativas a direitos de servidor, regime previdenciário, licitações e contratos, é típica do advogado público. Foge, portanto, ao cerne de atuação das outras carreiras jurídicas.

A atipicidade de atuação dos membros do PJ, PL, DPE e MPE desenvolverem o mister de consultoria jurídica termina por enfraquecer a própria força das instituições. Não se está aqui jamais prejulgando-se a incapacidade de Promotores, Defensores, Conselheiros e técnicos dos Poderes em promover a consultoria jurídica. Mas apenas defendendo-se que no desenho constitucional esse mister é típico do Advogado Público.

A lide diária forja no Advogado Público um profissional melhor a promover uma orientação jurídica mais atrelada aos princípios insculpidos no Artigo 37 da CF.

É exatamente nesse sentido que o Pretório Excelso tem reforçado o princípio da unicidade de representação das Procuradorias Gerais nos Estados. Na ADI nº 145/CE, o STF destacou o chamado “princípio da unicidade da representação judicial e consultoria jurídica” ao defender que compete exclusivamente à PGE exercer esse papel no Ente Federado. O entendimento possui 03 (três) exceções:

O cenário posto pelo STF é no sentido de que a criação de Procuradorias no âmbito do PL e do PJ está limitada à “defesa da autonomia e independência perante os demais poderes”. Disso pode se extrair que o papel da consultoria resta afeto à Procuradoria Geral do Estado e não ao âmbito dos advogados/consultores/procuradores criados no âmbito do TCE, PJ ou PL.

Esse contexto reforça, portanto, a necessidade de se reconhecer a PGE-RO como órgão responsável por exercício de três funções primordiais a todos os Poderes e órgãos independentes: a representação judicial, o controle de legalidade e o assessoramento jurídico.

É fundamental que, progressivamente, sejam legitimamente delegadas as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, realizada no âmbito do Ministério Público e da Defensoria Pública à Procuradoria Geral do Estado de Rondônia. Nutrindo essas estruturas com Advogados Públicos determinados a não apenas promover a concretização dos princípios insculpidos no Artigo 37 da CF, mas caminhar para uma uniformização e padronização dos posicionamentos jurídicos em todas as estruturas do Estado de Rondônia.

## 4. CONCLUSÃO

A consultoria jurídica constitui-se em uma importante ferramenta preventiva de irregularidades e danos ao erário. Uma orientação jurídica bem formalizada, além de evitar litígios desnecessários, concretiza a eficácia da gestão dos recursos públicos.

Nesse sentido sobressai a necessidade de não apenas capilarizar a atuação da PGE-RO na Administração Direta e Indireta, mas na mesma intensidade no Poder Judiciário, no Poder Legislativo e perante os órgãos independentes – MPE, DPE e TCE. Essa ação de Estado demanda não apenas a conscientização dos agentes políticos de Rondônia da competência da PGE-RO nas três vertentes do seu mister (representação judicial, o controle de legalidade e o assessoramento jurídico), mas no reconhecimento dessa carreira como de todo o Estado e não somente do Poder Executivo.

É fundamental que o Estado de Rondônia promova novos concursos públicos ampliando o quadro de Procuradores do Estado, bem como nomeie servidores da carreira de apoio, tornando a consolidação da Advocacia Pública como órgão responsável pela consultoria jurídica do Estado uma realidade.



## NOTAS

(\*2) (pág 35) - Bom exemplo disso é uma matéria publicada há pouquíssimo tempo no site da Revista Super Interessante &lt;<https://super.abril.com.br/comportamento/qual-a-diferenca-entre-defensor-procurador-e-promotor/>&gt;. Acesso em 9 jul. 2019.

(\*3) (pág 35) - Operação Lava Jato é a denominação utilizada a &quot;maior investigação de corrupção e lavagem de dinheiro que o Brasil já teve&quot;. Disponível em: &lt;<http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>&gt;. Acesso em 2 de maio 2017.

(\*4) (pág 35) - Ver um exemplo de vídeo em: &lt;<https://www.instagram.com/p/BzQcvqsjiBiE/?igshid=7lk7oeihwh>&gt;. Acesso em: 11 jul. 2019.

(\*5) (pág 36) - Advocacia Pública como função essencial à justiça, artigo disponível em: &lt;<https://www.conjur.com.br/2016-ago-18/interesse-publico-advocacia-publica-funcao-essencial-justica>&gt;. Acesso em: 31 jan. 2018.

(\*6) (pág 36) - “Art. 75. Serão representados em juízo, ativa e passivamente: I – a União, pela Advocacia-Geral da União, diretamente ou mediante órgão vinculado; II – o Estado e o Distrito Federal, por seus procuradores; III – o Município, por seu Prefeito ou procurador; IV – a autarquia e a fundação de direito público, por quem a lei do Ente federado designar [...]”

(\*7) (pág 36) - No âmbito da União, à Procuradoria Geral da União é outorgada a competência de representar as autarquias e fundações federais (Lei n. o 10.480/2002 – “Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.”).

(\*8) (pág 36) - O Supremo Tribunal Federal, no âmbito do MS n. o 27867 AgR/DF, 1ª Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, estabeleceu e fixou 3 (três) espécies de pareceres: o facultativo, o obrigatório e o vinculante. O parecer facultativo seria a situação em que o Administrador não é obrigado a solicitar o parecer. Nesses, em regra, o parecerista não é responsabilizado, salvo se ficar configurada a existência de culpa ou erro grosseiro. O parecer obrigatório é a hipótese em que o Administrador tem de solicitar a emissão da análise. Não há vinculação às conclusões do parecerista. Nesses, em regra, o parecerista não é responsabilizado, salvo se ficar configurada a existência de culpa ou erro grosseiro. No parecer vinculativo, além de obrigatória a consulta, o Administrador deve seguir a orientação traçada. Aqui, há uma partilha de poder, sendo o parecerista responsabilizado solidariamente pelo ato.

(\*9) (pág 36) - Contundentes são as críticas sobre a ausência de previsão da Procuradoria do Município no texto Constitucional. Valho-me das palavras do Prof. André Rodrigues Cyrino: “A ausência de previsão constitucional de órgãos de Advocacia de Estado no âmbito dos Municípios fez com que fossem adotadas as mais diversas estratégias para o exercício dessas atividades, tais como a criação de cargos comissionados de procuradores Municipais ou a contratação de escritórios privados de advogados. Tal atribuição da atividade a profissionais sem vínculo efetivo com a Administração Pública torna imprecisos os mecanismos de Controle interno da juridicidade dos atos do administrador. Assim, como o exercício da consultoria jurídica e do controle judicial são meios necessários ao desenvolvimento dessa atividade de controle, é recomendável que tais funções sejam

conferidas a servidores efetivos, que, dotados de independência técnico-funcional, podem opor-se à vontade pessoal de Gestores públicos, de acordo com o compromisso jurídico decorrente da missão institucional da Advocacia de Estado. Nesse sentido, tramita no Senado Federal Proposta de Emenda à Constituição (PEC 17/2012), a qual inclui as Procuradorias dos Municípios no âmbito da sistemática dos artigos 131 e 132 da Constituição. Mencione-se, ainda, que existe proposta de súmula vinculante em tramitação no Supremo Tribunal Federal, a qual, sem modificação a Constituição, almeja estender aos Procuradores do Município a lógica de Advocacia de Estado que exige exclusividade e servidores efetivos. Refere-se à PSV 18, cuja dicção é a seguinte: "O exercício das funções da Advocacia Pública na União, no Estados e nos Municípios, constitui atividade exclusiva dos advogados públicos efetivos, a teor do que dispõe a Constituição Federal de 1988". Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/25/edicao-1/advocacia-publica>; Acesso em: 31 jan. 2018.

(\*10) (pág 36) - GOVERNO DO MARANHÃO. História da PGE-MA. Disponível em: <http://www.pge.ma.gov.br/pagina-exemplo/>; Acesso em: 29 ago. 2013.

(\*11) (pág 36) - GUEDES, Jefferson Carús. Anotações sobre a história dos cargos e carreiras da Procuradoria e da advocacia pública no Brasil: começo e meio de uma longa construção. Advocacia de Estado: questões institucionais para a construção de um Estado de justiça. Belo Horizonte, Fórum, 2009, p. 339.

(\*12) (pág 36) - O Art. 48, §2º, da CF/1891 remetia ao âmbito infraconstitucional a competência do Procurador Geral da República. E é o Decreto n.º 848/1890 que estabelecia no Artigo 22 que competia ao Procurador Geral da República "funcionar como representante da União, e em geral officiar e dizer de direito em todos os feitos submettidos à jurisdição do Supremo Tribunal [...]".

(\*13) (pág 36) - Art. 24, alínea c, do Decreto nº 848/90.

(\*14) (pág 36) - Lei Estadual n.º 175.

(\*15) (pág 36) - Decreto n.º 6344.

(\*16) (pág 37) - Supremo Tribunal Federal, Rex nº 558.258-SP.

(\*17) (pág 37) - Dados apurados junto ao Setor de Recursos Humanos da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia.

(\*18) (pág 37) - Lei que "Dispõe sobre a Advocacia Pública na Administração Indireta do Estado de Rondônia e altera, acrescenta e revoga dispositivos da Lei Orgânica da Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia".

(\*19) (pág 37) - O Supremo Tribunal Federal – STF tem entendimento consolidado quanto à legitimidade da Procuradoria Geral do Estado – PGE para ajuizar ação de execução de título executivo extrajudicial decorrente de condenação proferida pelo Tribunal de Contas – TCE – Plenário – ARE 823347 RG, Rel. Min. Gilmar Mendes.

(\*20) (pág 37) - MADUREIRA, Cláudio. Advocacia Pública. 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

(\*21) (pág 38) - Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

(\*22) (pág 38) - RIZZATTO NUNES, Luiz Antônio. Manual de filosofia do direito. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 355.

(\*23) (pág 38) - Art. 104. A Procuradoria-Geral do Estado é a instituição que representa o Estado, judicial e extrajudicialmente cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

(\*24) (pág 38) - Art. 1º. A Procuradoria Geral do Estado de Rondônia, órgão de direção superior de representação do Estado de Rondônia, é instituição de natureza instrumental, executiva e permanente, essencial à Justiça e à Administração Pública, dotada de autonomia funcional e administrativa, à qual cabe a representação judicial e a consultoria jurídica do Estado de Rondônia, funções privativas dos Procuradores do Estado, na forma do art. 132 da Constituição Federal e do art. 104 da Constituição Estadual.

(\*25) (pág 38) - Art. 140. A representação judicial e extrajudicial, a consultoria e o assessoramento jurídico do Estado, em matéria não tributária, competem à Procuradoria Geral do Estado, órgão diretamente subordinado ao governador.

(\*26) (pág 38) - Art. 112 São funções institucionais da Procuradoria Geral do Estado, além da representação judicial e extrajudicial do Estado: I – exercer as funções de consultoria e assessoria jurídica do Estado, na forma da lei.

(\*27) (pág 38) - Art. 187. À Procuradoria Geral do Estado compete a representação judicial e a consultoria jurídica do Estado, inclusive em processos judiciais e administrativos que envolvam matéria de natureza tributária e fundiária, com sua organização e funcionamento sendo disposto em lei complementar, de iniciativa do Governador do Estado

(\*28) (pág 38) - Art. 150. A Procuradoria Geral do Estado é uma instituição permanente, essencial ao exercício das funções administrativa e jurisdicional do Estado, sendo responsável, em toda sua plenitude, pela defesa de seus interesses em juízo e fora dele, bem como pelas suas atividades de consultoria e assessoria jurídica, à exceção de suas autarquias, sob a égide dos princípios da legalidade, da moralidade, da eficiência, da publicidade, da impessoalidade e da indisponibilidade dos interesses públicos

(\*29) (pág 38) - Art. 150. A Procuradoria Geral do Estado é instituição de natureza permanente, vinculada diretamente ao Chefe do Poder Executivo, essencial à administração Pública Estadual, cabendo aos Procuradores do Estado a representação judicial e extrajudicial do Estado e as atividades de consultoria e assessoramento jurídicos do Estado

(\*30) (pág 38) - Art. 115. Competem à Procuradoria-Geral do Estado a representação judicial e a consultoria jurídica do Estado, além de outras atribuições que lhe forem cometidas por lei, especialmente:

(\*31) (pág 38) Madureira, Cláudio. Advocacia Pública. Editora Fórum. 2ª ed. Revista e Atualizada. Belo Horizonte. 2016.

(\*32) (pág38) - Madureira, Cláudio. Advocacia Pública. Editora Fórum. 2ª ed. Revista e Atualizada. Belo Horizonte, p. 121

(\*33) (pág 38) - Madureira, Cláudio. Advocacia Pública. Editora Fórum. 2ª ed. Revista e Atualizada. Belo Horizonte, p. 121

(\*34) (pág 38) - SILVA, José Alfonso da. Curso de Direito Constitucional positivo. Ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional nº 53, de 19.12.2006. São Paulo: Malheiros, 2007. LENZA, Pedro. Direito Constitucional esquematizado. 19. ed.

(\*35) (pág 38) - GROSSI, Paolo. O direito entre poder e ordenamento. Del Rey Editora. Belo Horizonte, 2010, p. 31.

(\*36) (pág 38) - Disponível em <a href="https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\_conteudo/238680">https://www.agu.gov.br/page/content/detail/id\_conteudo/238680</a>;

(i) possibilidade de criação de procuradorias vinculadas ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas para atuar na defesa da autonomia e independência perante os demais poderes (ADI 4040/RO);

(ii) cargos efetivos de advogados no quadro administrativo do Poder Judiciário quando o objetivo for zelar pela independência funcional e as prerrogativas inerentes do Poder (ADI 5024);

(iii) a hipótese do Artigo 69 do ADCT que trata das consultorias criadas anteriormente à edição da Constituição, apartadas das PGEs.



# ARTIGOS

A POSSIBILIDADE DA CESSÃO DA TITULARIDADE ATIVA DO CONTRATO ADMINISTRATIVO ENTRE ESTADO E MUNICÍPIO: UMA ANÁLISE ACERCA DA APLICAÇÃO DO INSTITUTO DO CONTRATO COM PESSOA A DECLARAR AOS CONTRATOS REGIDOS PELO DIREITO PÚBLICO.

Por: Maxwel Mota de Andrade \*1  
e Diego Cesar Mackerte \*2



\*1 Possui Pós-graduação em Direito Tributário pela Universidade Anhuera-UNIDERP e MBA em PPPs e Concessões pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo - FESPSP em parceria com a London School Of Economics and Political Science - LSE.

\*2 Graduado em Direito pela Faculdade de Rondônia – FARO. Pós-Graduado em Direito Constitucional pelo Complexo Jurídico Damásio de Jesus. Analista Processual da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia. Advogado.

## PALAVRAS-CHAVE:

Direito Administrativo. Contrato administrativo. Direito Civil. Contrato com pessoa a declarar. Cessão da titularidade ativa.

## RESUMO:

O presente artigo tem como objetivo discutir a possibilidade ou não da cessão da titularidade ativa do contrato administrativo entre Estado e Município, à luz do direito administrativo e constitucional. Sabe-se que as contratações públicas, em regra, devem ser precedidas de procedimento licitatório. Assim, analisaremos se, respeitado o procedimento licitatório e os princípios constitucionais, pode um ente federado (Estado) ceder sua titularidade ativa do contrato administrativo a outro ente da federação (Município), utilizando-se como analogia as disposições aplicáveis ao contrato com pessoa a declarar previsto no Código Civil Brasileiro.

## INTRODUÇÃO:

A Administração Pública, no contexto atual, possui a necessidade de dinamizar suas relações jurídicas, modernizando-se aos novos conceitos de administração pública gerencial e eficiente.

É sabido por todos que os entes federados localizados em regiões amazônicas possuem grande dificuldade em prestar os serviços públicos que a Constituição Federal lhes atribuiu, principalmente os Municípios, visto que estes, ao realizar suas contratações, se deparam com a grande dificuldade gerencial de projetos, estudos e, também, de fornecedores interessados em participar de certames licitatórios.

Com isso, a cooperação entre os entes federados se mostra de vital importância para o alcance do interesse público e, também, para garantir uma gestão eficiente dos recursos públicos.

Para alcançar a eficiência administrativa, desde que não sejam violados os princípios de direito público do regime jurídico-administrativo, pode a administração pública utilizar de institutos tipicamente de direito privado para que seus fins sejam alcançados de forma a melhor atender ao interesse público. Um desses institutos é o contrato com pessoa a declarar previstos nos artigos 467 a 471 do Código Civil Brasileiro.

No presente artigo, serão apresentados, dentro de uma análise técnica, os fundamentos legais e principiológicos que autorizam o Estado a realizar a cessão da titularidade ativa do contrato administrativo ao Município.

# 1. DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO COMO REGRA PADRÃO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.

A Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, dispõe que “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

Para Carlos Ari Sundfeld (\*3),

licitação é o procedimento administrativo destinado à escolha de pessoa a ser contratada pela Administração ou a ser beneficiada por ato administrativo singular, no qual são assegurados tanto o direito dos interessados à disputa como a seleção do beneficiário mais adequado ao interesse público.

Já nas lições de Celso Antônio Bandeira de Mello (\*4),

licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na idéia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e condições necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.

A Carta da República foi fundamental para a criação de novas leis no ordenamento jurídico e administrativo, dentre as quais destacamos a Lei nº 8.666/1993, a qual tornou-se o marco regulatório do inciso XXI do artigo 37 da CF/88.

A Lei 8.666/1993 é a forma pela qual o gestor público procederá à administração do erário quando da contratação de bens e serviços, optando pela melhor forma de aquisição, qual seja, pelo menor preço, prazo e qualidade, devendo também realizar planejamento de aquisições visando atender à necessidade do órgão público deflagrador do certame licitatório, atentando-se principalmente quanto à descrição do objeto ou serviço de aquisição.

A Lei 8.666/1993 possui caráter nacional, ou seja, todos os entes de direito público deverão observar suas regras.

Em que pese a licitação ser a regra, o dispositivo constitucional deixou a ressalva de que em determinados casos, o procedimento licitatório poderá ser dispensado ou inexigível. Tais disposições encontram-se nos artigos 24 e 25 da Lei 8.666/1993. Por não ser tal tema o que este artigo pretende estudar, não adentraremos no mérito das hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação.

Prosseguimos.

O procedimento licitatório pode ser dividido em duas fases, quais sejam, fase interna e fase externa.

A fase interna é o momento processual em que se concentram os atos que definirão os rumos em que se dará a licitação, ou seja, o planejamento da licitação.

O Tribunal de Contas da União, quando da prolação do Acórdão nº 994/2016, discorreu sobre o planejamento na fase interna da licitação. Para melhor exposição, transcrevemos parte do referido julgado:

Identifica-se a necessidade, motiva-se a contratação, para então, partir-se para verificação da melhor forma de sua prestação. Ou seja, a decisão pela contratação direta, por inexigibilidade ou dispensa, é posterior a toda uma etapa preparatória que deve ser a mesma para qualquer caso. A impossibilidade ou a identificação da possibilidade da contratação direta como a melhor opção para a administração, só surge após a etapa inicial de estudos. Como a regra geral é a licitação, a sua dispensa ou inexigibilidade configuram exceções. Como tal, portanto, não podem ser adotadas antes das pesquisas e estudos que permitam chegar a essa conclusão”. (Acórdão nº 994/2006, Plenário, Rel. Min. Ubiratan Aguiar.)

Passada a fase interna, dá-se início, com a publicação do edital de licitação, à fase externa da licitação.

A Lei nº 8.666/93, no § 3º do artigo 3º, dispõe que “a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os seus atos, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até sua respectiva abertura”.

É por meio da publicação do edital do certame que as pessoas interessadas tomarão conhecimento da licitação e das regras da disputa, bem como, mediante o conhecimento prévio dos termos da licitação, poderão apresentar suas propostas de preços.

Com a conclusão do processo licitatório, há, conseqüentemente, a declaração do vencedor do certame, a qual estabelecerá o vínculo contratual com a administração pública.

Em breve síntese, pode-se assim ser resumido o procedimento licitatório, o qual, como regra, é anterior à firmação do contrato administrativo.

Passaremos agora a analisar a natureza jurídica do contrato administrativo.

## 2. DA NATUREZA JURÍDICA DO CONTRATO ADMINISTRATIVO.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu aos entes públicos uma gama imensa de serviços públicos a serem realizadas por estes como fim de atender à população em suas necessidades. Dentre tais serviços, destacamos a saúde pública, educação, segurança pública, etc.

Sabe-se que o poder público não dispõe de meios próprios para a realização das atividades que a Carta Cidadã lhe conferiu. Com isso, a celebração de negócios jurídicos entre o poder público e os particulares se mostra de vital importância para que os entes federados possam cumprir com suas atribuições, alcançando, com isso, o atendimento necessário aos anseios da coletividade.

Primeiramente, antes de adentrarmos na natureza jurídica do contrato administrativo, precisamos conceituar o que se entende por “contrato”.

O grande estudioso do direito civil, Clóvis Bevilacqua, conceituou contrato como um “acordo de vontades para o fim de adquirir, resguardar, modificar ou extinguir direitos” (\*5).

Em outros dizeres, podemos conceituar o contrato como uma espécie de negócio jurídico, ou seja, um ato humano, consciente, em que tem papel primordial a vontade dirigida a um determinado fim.

Quanto ao “contrato administrativo”, valemo-nos do conceito criado pelo professor Matheus Carvalho (\*6):

Com efeito, os contratos administrativos são as manifestações de vontade entre duas ou mais pessoas visando à celebração de negócio jurídico, havendo a participação do Poder Público, atuando com todas as prerrogativas decorrentes da supremacia do interesse público, visando sempre à persecução de um fim coletivo. Este contrato é regido pelo direito público, sendo inerentes a ele todas as prerrogativas e limitações de Estado.

Do conceito doutrinário encimado, vemos que a natureza do contrato administrativo é a de direito público, visto que tem o poder público prerrogativas que o colocam em condição superior ao particular contratado. Tal disposição se extrai da leitura do artigo 54 da Lei 8.666/1993, a qual instituiu as normas para licitações e contratos da Administração Pública, nos seguintes termos:

Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

Dispõe a administração pública, em seus contratos regidos pelo direito público, do poder-dever de estabelecer as chamadas “cláusulas exorbitantes”, as quais, tanto de forma explícita quanto implícita, estão presentes em todos os contratos administrativos, conferindo tratamento desigual entre o Poder Público e o particular contratado, em razão da predominância do interesse público sobre o interesse particular. As referidas cláusulas encontram-se previstas no artigo 58 da Lei 8.666/1993, as quais citamos abaixo:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado;

II - rescindi-los, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 desta Lei;

III - fiscalizar-lhes a execução;

IV - aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste;

V - nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

Assim, não restam dúvidas sobre a natureza jurídica dos contratos administrativos, os quais, nos moldes encimados, possui natureza jurídica de direito público.

### 3. DAS DISPOSIÇÕES ACERCA DO CONTRATO COM PESSOA A DECLARAR PREVISTO NO CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO E DA SUA APLICABILIDADE AOS CONTRATOS PÚBLICOS.

Antes de adentrarmos nos aspectos jurídicos quanto à possibilidade de cessão do polo ativo do contrato administrativo, se faz necessário entender o conceito de contrato com pessoa a declarar previsto nos artigos 467 a 471 do Código Civil Brasileiro, os quais transcrevemos abaixo:

Art. 467. No momento da conclusão do contrato, pode uma das partes reservar-se a faculdade de indicar a pessoa que deve adquirir os direitos e assumir as obrigações dele decorrentes.

Art. 468. Essa indicação deve ser comunicada à outra parte no prazo de cinco dias da conclusão do contrato, se outro não tiver sido estipulado. Parágrafo único. A aceitação da pessoa nomeada não será eficaz se não se revestir da mesma forma que as partes usaram para o contrato.

Art. 469. A pessoa, nomeada de conformidade com os artigos antecedentes, adquire os direitos e assume as obrigações decorrentes do contrato, a partir do momento em que este foi celebrado.

Art. 470. O contrato será eficaz somente entre os contratantes originários:

I - se não houver indicação de pessoa, ou se o nomeado se recusar a aceitá-la;

II - se a pessoa nomeada era insolvente, e a outra pessoa o desconhecia no momento da indicação.

Art. 471. Se a pessoa a nomear era incapaz ou insolvente no momento da nomeação, o contrato produzirá seus efeitos entre os contratantes originários.

O contrato com pessoa a declarar, na realidade, trata-se de uma cláusula contratual em que uma das partes, no bojo de um contrato, contrata por si com outra pessoa, reservando a si mesmo a faculdade de designar terceira pessoa, que deverá assumir a sua posição na relação contratual, pessoa esta que adquirirá os direitos, bem como assumirá as obrigações decorrentes do ato negocial, como se tivesse integrado o contrato desde a origem.

Da análise dos dispositivos supracitados, vemos que no contrato com pessoa a declarar há a possibilidade de uma das partes reservar-se à faculdade de promover a indicação de uma outra pessoa que adquirirá os direitos bem como assumirá as obrigações decorrentes a avença.

Tal disposição é se mostra deveras comum nos compromissos de compra e venda de imóveis, em que o comprador promissário comprador se utiliza do referido instrumento jurídico para nomear um terceiro que assumirá as obrigações do contrato, sendo que tal assunção se dará em caráter retroativo à data de formação do contrato.

Em tese, o instituto do “contrato com pessoa a declarar” pode ser aplicado a qualquer espécie de contrato, desde que não haja incompatibilidade legal ou

lógica, como, por exemplo, nos contratos de prestação de fazer com caráter intuitu personae.

A validade do negócio requer capacidade e legitimação de todos os personagens no momento da estipulação do contrato.

Há também de ser ressaltado que a Lei 8.666/1993, em seu artigo 54, conforme acima citado, prevê que se aplica aos contratos administrativos, de forma supletiva, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

Para se entender o alcance do artigo 54 da Lei 8.666/1993, devemos extrair a norma acerca da supletividade dos princípios gerais dos contratos e as disposições de direito privado que são aplicáveis aos contratos públicos.

Primeiramente, deve ser levado em consideração que os contratos administrativos, conforme já fora discutido no presente artigo, são regidos por normas de direito público (regime jurídico administrativo), e que o direito administrativo tem, como principais características, a indisponibilidade do interesse público e a supremacia do interesse público sobre o interesse privado.

Ademais, conforme depreende-se da leitura do artigo 54 supracitado, os princípios e regras aplicáveis ao direito privado poderão também ser aplicados, de forma supletiva, à disciplina dos contratos administrativos, sendo que aplicação será possível quando a Lei 8.666/1993 não tiver tratado de determinada situação concreta que esteja a exigir do gestor uma solução imediata que possibilite a viabilidade do contrato administrativo, e, também, quando não seja encontrada, dentro do direito administrativo, uma solução adequada ao caso concreto capaz de fazer com que a administração atinja o interesse público do contrato administrativo.

Tal fato ocorre face à ausência de normas de direito público (regras ou princípios) que tornem impossível ao gestor público a solução de questões surgidas nos contratos administrativos, sendo que as regras de direito privado deverão ser adequadas e compatíveis com as regras de direito público.

Outro ponto a ser destacado é que os princípios aplicáveis aos contratos regidos pelo direito privado possuem vigência no âmbito administrativo independentemente de previsão legal. Contudo, tal vigência, no âmbito do direito administrativo, não se mostra com força normativa total, visto que o princípio da supremacia do interesse público, por via reflexa, acaba com limitar a aplicação dos princípios de direito privado quando estes colidirem com os daquele.

Assim, o Direito Administrativo, como instrumento que possibilita a operação das ações do Poder Público, para o seu exercício, necessita de princípios próprios capazes de dar meios ao gestor para exercer as obrigações que a Constituição e as leis atribuíram ao Estado.

Isso posto, citamos as palavras de BAZILLI (\*7), o qual, ao analisar o princípio da autonomia da vontade aplicável ao direito privado, acabou por mostrar caminhos também aplicáveis ao direito público:

Já, pelo princípio da supremacia da ordem pública, estabelecem-se restrições à amplitude do princípio anterior; a autonomia da vontade deixa de ser absoluta, ficando limitada à ordem pública. Proíbem-se estipulações contrárias à ordem pública, à moral e aos bons costumes; tais restrições não podem ser derogadas pelas partes.

Pelo que já vimos no presente artigo, sobre a harmonização das normas jurídicas, temos que todos os princípios, quer do Direito Público, quer do Direito Privado, têm a característica, por sua própria natureza, de não serem absolutos, senão, pelo vetor de interpretação da proporcionalidade, serem, caso a caso, preferidos em relação a outros. É a grande diferença entre os princípios das regras, ambos como espécies do gênero normas jurídicas.

Por fim, o direito administrativo, em sua aplicação, não impede o gestor público de utilizar dos princípios e disposições afetos tradicionalmente ao direito privado aos contratos administrativos, desde que os princípios de direito privado não entrem em conflito com os princípios de direito público, bem como de seu regramento geral.

### 3. DA CESSÃO DA TITULARIDADE ATIVA DO CONTRATO ADMINISTRATIVO.

Sabendo da natureza jurídica do contrato administrativo, bem como que há, no direito civil, instituto que regula o contrato com pessoa a declarar, o qual se amolda perfeitamente ao caso de cessão da titularidade ativa do contrato administrativo, podemos adentrar no mérito da possibilidade da cessão da titularidade ativa do contrato administrativo.

A Lei nº 8.666/93, a respeito da subcontratação e cessão do contrato administrativo, assim dispõe:

Art. 72. O contratado, na execução do contrato, sem prejuízo das responsabilidades contratuais e legais, poderá subcontratar partes da obra, serviço ou fornecimento, até o limite admitido, em cada caso, pela Administração.

Art. 78 Constituem motivos para a rescisão do contrato:

(...)

VI - A subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outro, a cessão ou transferência, total ou parcial, bem como a fusão, cisão incorporação, não admitidas no edital e no contrato.

Parte da doutrina entende que o contrato administrativo é pessoal, sem ser personalíssimo. Isto significa que a alteração subjetiva da contratada, se feita com anuência e prevista no edital e no contrato, nenhum prejuízo trará à Administração contratante. Assim, o art. 72 da Lei retro permite a subcontratação até o limite admitido pelo edital e pelo contrato, remanescendo incólume a responsabilidade da contratada. O artigo 78, VI, por sua vez, conduz à licitude da cessão do contrato administrativo, desde que prevista no edital e no contrato, de conformidade com o quantitativo ali consignado, cessando a responsabilidade da contratada. Cessão de contrato e subcontratação são, portanto, conceitos distintos.

Esse caráter intuitu personae imperante nos contratos administrativos decorre do fato de haver o contratado, ao menos em tese, demonstrado estar em condições de melhor atender aos interesses da Administração, após regular procedimento licitatório. Assim, eventual cessão ou subcontratação não prevista no edital é a negação do procedimento licitatório, já que possibilitaria a execução total do objeto do contrato a quem não venceu a licitação ou sequer dela participou.

No presente caso é necessário analisar se é juridicamente possível a cessão (ou sub-rogação) do polo ativo do contrato administrativo. Ou seja, a possibilidade de cessão (parcial ou total) do contrato entre entes públicos de diferentes esferas.

De início é preciso dizer que não há na Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos nenhum dispositivo que trate da matéria, pois os artigos 72 e 78 da lei suso citada, referem-se exclusivamente à cessão da titularidade da contratada, e não da titularidade da contratante. Por outro lado, o art. 54 da mesma lei, dispõe que "os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes supletivamente os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado".

É cedição que os contratos públicos são regidos por normas e princípios próprios do direito público, atuando o direito privado apenas de forma supletiva. Nesse contexto, o enfrentamento da matéria aqui suscitada deve levar em conta, ainda, as disposições de direito privado e a teoria geral dos contratos. Isso porque a concepção moderna do direito administrativo não adota a teoria da "legalidade estrita", exigindo autorização expressa na legislação para a cessão em cogitação.

O douto Marques Neto (\*8) ensina:

33. Outro argumento que pode-ser-ia esgrimir – a nosso sentir também sem sucesso – contra a alternativa em tela diria respeito à inexistência de expressa autorização na legislação para a cessão em cogitação. Não olvidamos que, no direito público, ao revés do que ocorre no direito privado, não basta não estar vedado pela norma para estar permitido. É cedição que, para ser lícito à Administração um procedimento, deve-se ter na lei clara autorização para tanto. A regra é incontrovertida.

Porém, ninguém imagina que todo e qualquer ato da pública administração tenha previsão autorizante específica. Para se apurar a licitude de um procedimento da administração deve-se ter em vista, por um lado, sua compatibilidade com as regras vigentes e, por outro, adequação de tal iniciativa à finalidade da lei.

A Procuradoria-Geral do Estado do Rio de Janeiro no Parecer n. 22/10-FAG, de 29.10.2010, da lavra do procurador do Estado Dr. Flávio Amaral Garcia, sobre o assunto analisado assim manifestou:

É fato que a Lei n. 8.666/93 não autorizou expressamente a cessão no pólo ativo nos contratos administrativos. Mas isso não quer dizer seja vedado fazê-lo. Como se sabe, aplicam-se aos contratos administrativos supletivamente os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado, conforme expressamente determinado no art. 54 da Lei n. 8.666/93.

Assim, seriam aplicáveis supletivamente aos contratos administrativos as normas de direito privado, que admitem, via interpretação analógica, a cessão da posição contratual utilizando como fundamento, naquilo que couber, as regras que disciplinam a cessão de crédito.

Não há porque afastar essa possibilidade no campo do direito público, momento quando não mais se compreende a ação do administrador sob o ângulo da legalidade estrita.

O ilustre parecerista transcreveu a orientação de Binenboim (\*9) sobre a definição de "legalidade estrita":

A ideia de juridicidade administrativa, elaborado a partir da interpretação dos princípios e regras constitucionais, passa, destarte, a englobar o campo da legalidade administrativa, com um dos seus princípios internos, mas não mais altaneiro e soberano como outrora.

Isso significa que a atividade administrativa continua a realizar-se, via de regra, (i) segundo a lei, quando esta for constitucional (atividade secundum legem), (ii) mas pode encontrar fundamento direto na Constituição, independente ou para além da lei (atividade praeter legem), ou, eventualmente, (iii) legitimar-se perante o direito, ainda que contra a lei, porém com fulcro numa ponderação de legalidade com outros princípios constitucionais (atividade contra legem, mas com fundamento numa otimizada aplicação da Constituição).

Nesse raciocínio, a cessão da titularidade ativa do contrato administrativo não desrespeita o princípio da vinculação ao edital da licitação, se devidamente aceita pela contratada. Na realidade, nenhuma alteração ocorrerá quanto às condições e cláusulas do contrato a ser realizado em decorrência da substituição do polo ativo da contratação. Também não se pode falar em afrontamento ao princípio da isonomia, uma vez que não haverá qualquer prejuízo em relação de competitividade lançada entre as

concorrentes da licitação.

O tema é de escasso tratamento pela jurisprudência – ao menos, pelo que se pôde constatar por pesquisa própria. Dessa escassez, decorre não se poder identificar uma segura tendência exegética neste ou naquele sentido.

No Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, foram encontrados dois julgados. Um, reconhecendo validade à restrição expressa de companhia telefônica à transferência de contrato de telefonia celular, enseja concluir, a contrario sensu, que, não fosse a vedação expressa, a transferência do contrato considerado como administrativo seria lícita (\*10). Outro, expressamente admitindo a cessão de contrato de concessão, em hipótese de objeto inusitado: concessão de exploração de serviço de automóveis para aluguel (\*11).

A cessão de contrato administrativo entre órgãos públicos tem sido realizada no âmbito da Administração Pública do Estado de Rondônia com certa frequência, mormente quando há reestruturações administrativas e redefinições de competências de entes integrantes da sua estrutura. Por exemplo, quando da extinção do Departamento de Obras e Serviços Públicos – DEOSP, pelo art. 41 da Lei Complementar Estadual nº 827, de 15 de julho de 2015, o Departamento de Estradas, Rodagens, Infraestrutura e Serviços Públicos – DER o sucedeu em todos os direitos e obrigações, inclusive quanto aos contratos administrativos.

O referido dispositivo previa que:

Art. 41. Fica extinto o Departamento de Obras e Serviços Públicos do Estado de Rondônia - DEOSP/RO, cujas atribuições e competências são incorporadas ao Departamento de Estradas, Rodagens, Infraestrutura e Serviços Públicos - DER, que lhe sucede em todos os direitos, obrigações, competências, atribuições, inclusive, absorvendo os recursos humanos, patrimônio e acervos.

No caso específico acima, houve cessão de direito e obrigações entre duas autarquias estaduais (\*12), inclusive em relação aos contratos administrativos firmados.

Levando em consideração de que a cessão de contratos entre entes públicos de diferentes esferas da administração em nada é diferente da cessão entre órgão de uma mesma esfera federativa, destaca-se outro trecho do excelente artigo elaborado por Marques Neto (\*13):

[...] a Lei Federal n. 8.666/93 deu à matéria dos contratos administrativos um tratamento que, praticamente, uniformizou as diversas esferas da Administração, ampliando o âmbito de abrangência da legislação de regência. A indistinção da matéria na lei federal pode ser ilustrada com a própria definição de Administração Pública por ela talhada, a qual vem consignada no inc. XI do art. 6º do dito estatuto:

(...).

Vemos, portanto, que ao tratar dos contratos administrativos, a legislação hoje vigente introduziu - com novidade em relação ao regime anterior um tratamento uniforme e comunicante entre os ajustes firmados nas diversas esferas do Estado, considerando como parte da mesma espécie todos os ajustes firmados pelo ente global Administração Pública que definiu de forma ampla, abarcando todas as esferas da federação.

Assim, ao lume da legislação novel, não nos parece que o fato de cedente e cessionário pertencerem a distintas esferas administrativas da federação caracterize fator impeditivo da transferência em cogito, pois, em última instância, o órgão estadual e administração municipal integram o mesmo todo para efeitos da Lei n. 8.666/93, v.g. a Administração Pública. Em outras palavras, a cessão de contratos entre entes públicos de diferentes esferas da administração em nada diferirá da cessão entre órgão de uma mesma esfera federativa, devendo a tal hipótese ser dado igual tratamento.

Segundo o entendimento acima, a Lei nº 8.666/93 deu tratamento à matéria dos contratos administrativos de forma indistinta e uniforme para todos os órgãos integrantes da Administração Pública, por isso, o fato do cedente e cessionário pertencerem a distintas esferas administrativas não pode caracterizar fator impeditivo da cessão contratual.

Além disso, é preciso resguardar a continuidade da atividade administrativa (em analogia com princípio da continuidade dos serviços públicos previsto na Lei nº 8.987/1995), que não pode sofrer solução de continuidade e, por consequente, o interesse público revela-se na possibilidade legal de se ceder, parcial ou totalmente, o contrato entre membros de diferentes entes da federação, desde que haja aquiescência da empresa contratada.

Caso seja parcial, não terá o condão de excluir os vínculos administrativos originariamente estabelecidos entre o ente público contratante e o administrado contratado. Tendo o ente público original iniciado a execução direta de sua política administrativa, realizando a licitação pública e celebrando a contratação do particular, não pode ser excluído da sua responsabilidade original, transferindo-a integralmente ao ente municipal diretamente interessado na obra em questão, principalmente quando a cessão for parcial quanto aos recursos financeiros, visto que o Estado poderá continuar responsável por viabilizar parte dos recursos financeiros do objeto do contrato durante sua execução.

Nesse caso, a natureza da relação jurídica estabelecida entre o contratante original e o contratado remanescerá, portanto, deverá ser delimitado os direitos e as obrigações do contratante original e do contratante cessionário.

A cessão do contrato administrativo, numa análise analógica e de interpretação tendo como base a teoria do diálogo das fontes, se assemelha em partes com a adesão a registro de preços.

A adesão à Ata de Registro de Preços, procedimento conhecido popularmente por “carona”, encontra guarida de Registro de Preços (este previsto no art. 15, da lei Federal n. 8.666/93). Tal procedimento foi regulamentado pela Administração Pública federal por Decreto federal nº 7.892, de 23/01/2013. A Administração Pública estadual, por sua vez, editou o Decreto n. 18.340/2013, que regulamentou em sua jurisdição o Sistema de Registro de Preços, prevendo que:

Art. 26. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública estadual que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.[...]

§ 6º. É vedada aos órgãos e entidades da administração pública estadual a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade municipal.

§ 7º. É facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Estadual.

Art. 27. Os órgãos e entidades da Administração Estadual poderão aderir à ARP de órgão ou entidade de outro Estado, da União e do Distrito Federal, desde que os preços sejam compatíveis com os praticados no mercado e seja demonstrada a vantagem da adesão, nos termos do inciso I do artigo anterior.

Veja, existe previsão na Lei de Licitações e Contratos Administrativos, bem como nos decretos estadual e federal que permitem que a Administração utilize o referido instituto (adesão), contudo, sua utilização deve sempre atender aos princípios gerais da Fazenda Pública, das licitações públicas, bem como outras orientações doutrinárias e jurisprudenciais que vêm colaborando no aperfeiçoamento desta ágil forma de contratação pelo Erário.

Com isso, a cessão do polo ativo do contrato administrativo possui, em certo

fundamento, características próximas à adesão a ata de registro de preços, visto que, no caso da cessão do contrato, a administração pública estadual realiza a licitação e contrata com o particular, transferindo suas obrigações (total ou parcialmente) a ao ente municipal que assumirá com os encargos contratuais. Já na adesão à ata de registro de preços, o ente público aderente firmará outro contrato administrativo com a detentora do registro, nos moldes da norma regulamentar pertinente, e em nada impactará a relação contratual originária.

Pode-se afirmar que a cessão da titularidade ativa do contrato administrativo em favor de outro ente administrativo é consentânea com o ordenamento jurídico vigente, atingindo a consecução do interesse público, que é a ultimação do contrato público, cuja interrupção poderá causar prejuízos a toda sociedade.

## 4. DOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA A COBERTURA DA DESPESA.

Acerca da disponibilidade de recursos orçamentários para fazer face às despesas decorrentes das licitações e respectivos contratos, dispõe a Lei nº 8.666/1993, in verbis:

Art. 7º As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:(...)

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

§ 3º É vedado incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para sua execução, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão, nos termos da legislação específica.

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

A legislação pertinente exige para a deflagração de licitações com vistas à aquisição de bens e à contratação de obras e serviços, a previsão ou indicação dos recursos orçamentários suficientes para tanto.

Essa exigência tem a finalidade de evitar que obras, serviços e compras fossem licitados e/ou contratados pela Administração Pública e, posteriormente, não viessem a ser sequer iniciados ou concluídos, por insuficiência de recursos, levando a revogar a licitação e/ou rescindir o contrato eventualmente firmado, com ressarcimento dos custos e prejuízos causados.

Trata-se de um imperativo lógico decorrente dos princípios da legalidade, da eficiência e da moralidade administrativa, que compelem o Poder Público a adotar práticas de planejamento administrativo e boa gestão.

Aliás, a Constituição Federal em seu art. 167, incisos I e II, veda o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, além de proibir a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

O Tribunal de Contas da União, sobre a temática, assim decidiu:

Evite a ocorrência das falhas a seguir especificadas, relativas aos dispositivos a seguir mencionados da Lei nº 8.666/1993:

- ausência ou não-apresentação de registros concernentes ao levantamento dos preços unitários da obra e/ou à composição de custos unitários dos serviços constantes no orçamento da obra, com infração do art. 7º, § 2º, inciso II;

- ausência, por ocasião da licitação da obra, de previsão de recursos no Orçamento Geral da União que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executados no exercício financeiro à época, de acordo com o respectivo cronograma, com transgressão do art. 7º, § 2º, inciso III. (Acórdão 554/2005 Plenário)

Podem ter início obras, nos termos do art. 7º, § 2º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993, somente se existente dotação orçamentária compatível com o valor dos serviços previstos para o exercício em curso, de acordo com o respectivo cronograma físico-financeiro, que é instrumento basilar de planejamento e programação. É exigível dos administradores públicos que, em consequência, não só mantenham permanentemente atualizada a referida peça, bem assim dotem os contratos de obras públicas com empenho orçamentário suficiente para o pagamento de todas as obrigações decorrentes da execução dos serviços, inclusive o reajustamento devido de acordo com a cláusula aplicável. (Acórdão 1320/2006 Plenário)

O ordenamento jurídico exige previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, ou seja, a lei não exige a disponibilidade financeira, mas que haja previsão destes recursos no orçamento.

Dito o encimado, temos que entender qual o ente público que estará obrigado a cumprir com as obrigações financeiras do contrato: O Estado ou o Município?

A resposta a esta questão dependerá da análise se o Estado chegou a acordar com o Município que ficaria a cargo daquele algum repasse financeiro para a execução do objeto do contrato.

Com isso, a cessão de contrato ora estudada mostra claramente as obrigações financeiras deverão ser assumidas pelos entes cedente e cessionário, na medida da participação de cada um na execução do contrato.

Caso a avença seja transferida totalmente ao ente municipal, este arcará com a totalidade das obrigações financeiras, devendo o Município, antes de ser realizada a assunção do polo ativo, prever de forma clara a previsão de que os gastos contratuais foram devidamente previstos no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária, bem como deverá indicar a fonte de recursos, natureza de despesa e, conseqüentemente, a nota de empenho com os recursos que atenderão ao contrato durante sua execução, devendo também ser seguidas as disposições do art. 469 do Código Civil (\*14).

No caso de cessão parcial do contrato, o Estado, quando da realização do certame, por imposição legal, já deverá ter apresentado a fonte de recursos que embasará suas despesas com relação às obrigações contratuais assumidas.

Com isso, apenas ao ente cessionário terá que cumprir com os termos da

avença, visto que no caso de contrato com pessoa a declarar, a pessoa que assumir o contrato arcará com os ônus contratuais desde a firmação da avença, ou seja, com efeitos retroativos à data de assinatura do contrato.

## 5. CONCLUSÃO

Em que pese a ausência de previsão legal específica a ser aplicada ao poder público, a cessão da titularidade ativa do contrato administrativo entre Estado e Município encontra respaldo na interpretação do sistema jurídico com um todo, visto que, hoje em dia, a divisão entre público e privado se mostra necessário apenas para fins acadêmicos, sendo crescente na doutrina a aceitação de que há, hoje, a publicização do direito privado e a privatização do direito público.

Com isso, para atender aos interesses públicos, a cessão da titularidade ativa do contrato administrativo se mostra uma alternativa viável às dificuldades encontradas pelos municípios amazônicos em realizar licitações e contratações para a execução de obras, serviços e compras de bens complexos, sendo que, nos termos constitucionais, os entes públicos devem cooperar entre si para que o serviço público lato sensu prestado à população seja eficiente, atendendo, assim, a finalidade pública.

## NOTAS

(\*3) (pág 43) - SUNDFELD, Licitação e Contrato Administrativo, 1994. p. 15.

(\*4) (pág 43) - MELLO, Curso de Direito Administrativo, 2004. p. 483.

(\*5) (pág 44) - BEVILAQUA, Clovis. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil comentado. 4. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1934, p. 245.

(\*6) (pág 44) - CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 2ª Ed. - Salvador: JusPodvím, 2015, p. 525.

(\*7) (pág 45) - BAZILLI, Roberto Ribeiro. Contratos administrativos. São Paulo: Malheiros, 1996, p 18.

(\*8) (pág 46) - MARQUES NETO, FLORIANO P. AZEVEDO MARQUES. A cessão do contrato administrativo entre Estado e Município como alternativa para evitar a interrupção de obras pública. Publicado no BLC - Boletim de Licitações e Contratos. março/20000. São Paulo. Editora NDJ LTDA, p. 149.

(\*9) (pág 46) - BINENBOIM, Gustavo. A Constitucionalização do Direito Administrativo no Brasil: Um inventário de avanços e retrocessos. Revista de Direito Eletrônica sobre a Reforma do Estado, n. 13, março/abril/maio, 2008.

(\*10) (pág 46) - LINHA TELEFÔNICA. CELULAR. CESSÃO E TRANSFERÊNCIA DO CONTRATO. TRATANDO DE CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO. PODE A CONCESSIONÁRIA IMPEDIR. POR CLÁUSULA CONTRATUAL. A LIVRE CESSÃO E TRANSFERÊNCIA DO CONTRATO. PRINCIPALMENTE SENDO CESSIONÁRIA EMPRESA QUE EXPLORA MERCADO PARALELO DE VENDA E REVENDA DE LINHAS TELEFÔNICAS. ESGOTAMENTO DE MATÉRIA DE MÉRITO. A LIMINAR QUE ESGOTA MATÉRIA OBJETO DA AÇÃO AJUIZADA ESTA INADMITIDA EXPRESSAMENTE EM LEI (ART-I. § 3º. DA LEI N-8.437/92). AGRAVO PROVIDO.&quot; (AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 596245530, PRIMEIRA CÂMARA CÍVEL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: DES. TUPINAMBÁ MIGUEL CASTRO DO NASCIMENTO, JULGADO EM 05.03.97.

(\*11) (pág 46) - MANDADO DE SEGURANÇA. REEXAME NECESSÁRIO. EXTINÇÃO DE CONCESSÃO PÚBLICA. EXEGESE DOS ART-4 E 5 DO DECRETO EXECUTIVO 440/84 QUE DISCIPLINOU A EXPLORAÇÃO DO SERVIÇO DE AUTOMÓVEIS DE ALUGUEL. ATENDIDOS OS REQUISITOS LEGAIS PARA A TRANSFERÊNCIA DA CONCESSÃO. IMPEDE-SE RECONHECER A ILEGALIDADE DO ATO DA MUNICIPALIDADE QUE EXTINGUIU O CONTRATO ADMINISTRATIVO. MANTIDA A SENTENÇA EM REEXAME NECESSÁRIO. (REEXAME NECESSÁRIO W 599477700. PRIMEIRA CÂMARA DE FÉRIAS CÍVEL. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: DES. PAULO DE TARSO VIEIRA SANSEVERINO, JULGADO EM 21.10.99).

(\*12) (pág 46) - A Lei Complementar Estadual nº 336, de 31 de janeiro de 2006 criou o DEOSP e o art. 41 da Lei Complementar Estadual nº 827, de 15 de julho de 2015 extinguiu.

(\*13) (pág 46) - MARQUES NETO et al. A cessão do contrato administrativo entre Estado e Município como alternativa para evitar a interrupção de obras pública. Publicado no BLC - Boletim de Licitações e Contratos, março/2000, São Paulo: Editora NDJ LTDA.

(\*14) (pág 48) - Art. 469. A pessoa, nomeada de conformidade com os artigos antecedentes, adquire os direitos e assume as obrigações decorrentes do contrato, a partir do momento em que este foi celebrado.

## REFERÊNCIAS

BAZILLI, Roberto Ribeiro. Contratos administrativos. 1ª Ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BEVILAQUA, Clovis. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil comentado. 4. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1934.

CARVALHO FILHO, J.S. Manual de Direito Administrativo. 24ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CARVALHO, Matheus. Manual de Direito Administrativo. 2ª Ed. – Salvador: JusPodvim, 2015.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. A fazenda pública em juízo. 8ed. São Paulo: Dialética, 2011.

DALLARI, Adilson Abreu. Aspectos jurídicos da licitação. Saraiva, 1992.

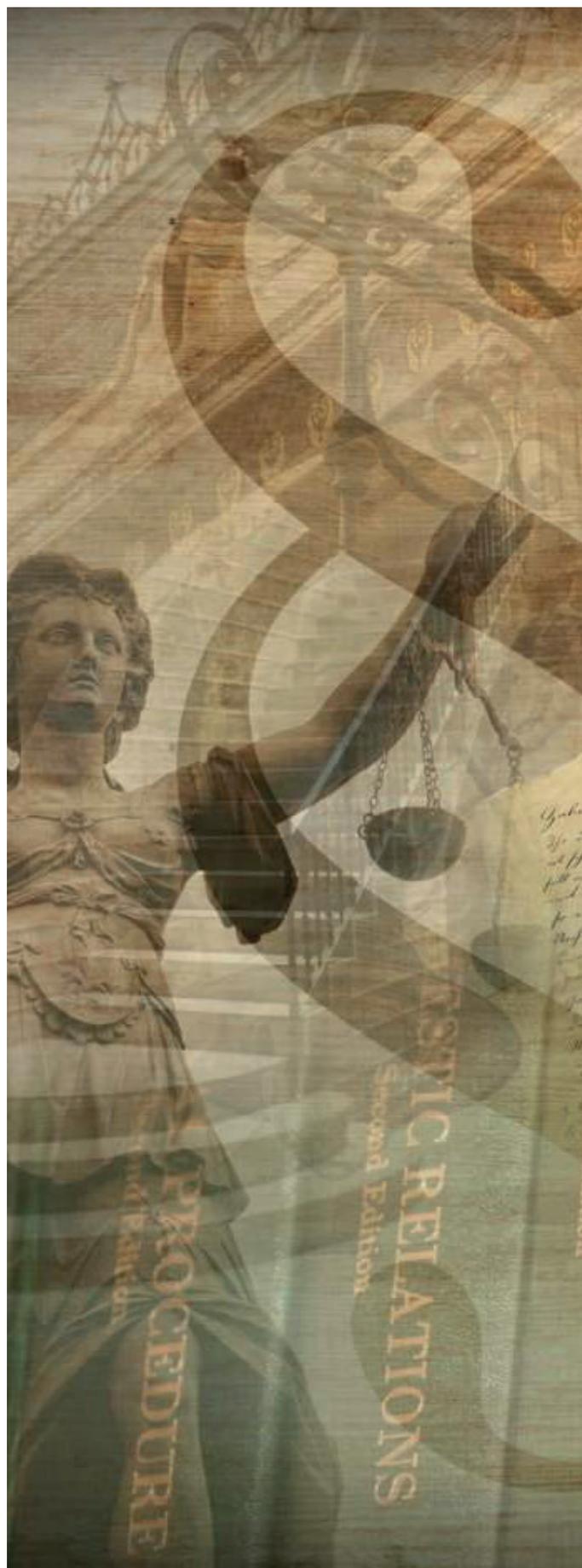
DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito civil esquematizado. v. 1. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 6ª ed. Niterói: Impetus, 2012.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 17. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

SUNDFELD, Carlos Ari. Licitação e Contrato Administrativo. São Paulo: Malheiros, 1994.



# ARTIGOS



ANÁLISE DA EXTENSÃO DA SANÇÃO ADMINISTRATIVA DE SUSPENSÃO DO ARTIGO 87, III DA LEI 8.666/93 SEGUNDO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

Por: Lauro Lúcio Lacerda  
Procurador do Estado de Rondônia  
lauro@pge.ro.gov.br

## RESUMO

O presente trabalho pretende analisar os fundamentos apresentados sobre a extensão da sanção administrativa de suspensão segundo Tribunal de Contas da União e Superior Tribunal de Justiça.

Nesse contexto, será mencionado o raciocínio jurídico mencionados pelos referidos órgãos para, após, ser proposta uma conclusão sobre o tema.

## PALAVRAS-CHAVES

Análise; Fundamentos; Extensão da Sanção Administrativa de Suspensão. TCU e STJ.

## KEYWORDS

Analysis; Fundamentals; Extension of Administrative Sanctions. TCU and STJ.

Possui Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Público pelo Centro Universitário do Instituto de Ensino Superior COC (2012); graduação em direito pela Associação Vilhenense de Educação e Cultura(2007).

Atualmente é procurador do estado de Rondônia, vinculado à Procuradoria Geral do Estado de Rondônia.

## ABSTRACT

The present work intends to analyze the foundations presented on the extension of the administrative sanction of suspension according to the Court of Accounts of the Union and Superior Court of Justice.

In this context, will be mentioned the legal reasoning mentioned by these bodies, after which a conclusion on the subject will be proposed.



# 1- INTRODUÇÃO

É muito comum a Administração Pública interpretar de forma distinta a extensão da sanção administrativa prevista no artigo 87, III da Lei 8.666/93, uma vez que o Tribunal de Contas da União entende pela aplicação restritiva da sanção; todavia, o Superior Tribunal de Justiça possui precedente favorável à aplicação extensiva da mencionada sanção administrativa.

Para resolução do problema proposto neste artigo, será utilizado o conteúdo da Lei 8.666/93 em conjunto com doutrina a favor e contra a extensão da referida sanção administrativa.

## 2- BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE SANÇÃO ADMINISTRATIVA PREVISTA NA LEI 8.666/93

A sanção administrativa é medida que tem o escopo de punir o infrator quando realizadas as hipóteses previstas na Lei 8.666/93.

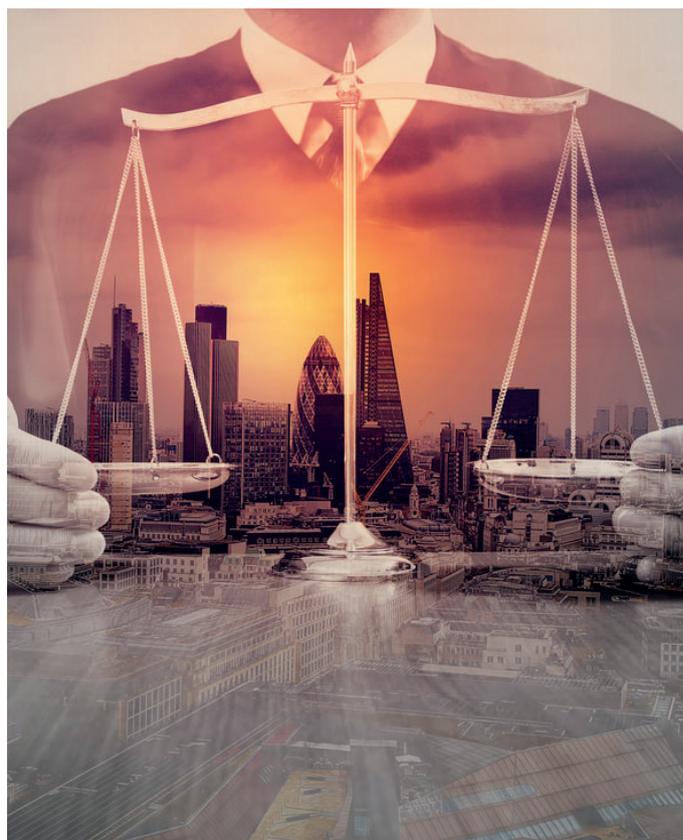
A sanção deve ser aplicada com supedâneo no princípio da proporcionalidade, visto que pode inviabilizar a permanência da empresa e, por consequência, diminuir postos de trabalhos e arrecadação de tributos; prejudicando a coletividade.

Sobre o princípio da proporcionalidade, o Professor José dos Santos Carvalho Filho assevera, em resumo, a preocupação deste princípio de evitar o excesso de poder do Estado, bem como a busca de sua intervenção de uma forma equilibrada. (\*1)

No que tange relevância da aplicação da atividade estatal de forma equilibrada, o Professor Diogo de Figueiredo mira nas consequências deletérias para o administrado e sua preocupação com a violação do princípio da justiça distributiva. (\*2)

Em tempo, é importante mencionar que o princípio da proporcionalidade é decorrente de uma ideal cultural, antigo da civilização ocidental, de sempre perscrutar o caminho do meio-termo; conforme se pode perceber no pensamento do filósofo Aristóteles. (\*3)

Nesse contexto, cabe ao Advogado Público (Procurador Federal, Procurador do Estado ou Procurador do Município) sempre opinar pela sanção de forma equilibrada, uma vez que cabe aquele orientar a decisão do gestor público na esfera administrativa.



## 3- DA EXTENSÃO DA APLICAÇÃO DA SANÇÃO DE SUSPENSÃO DE ACORDO COM TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

A sanção de suspensão está prevista no art.87, III da Lei 8.666/93 (\*4) , este artigo assevera suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2 (dois) anos.

Mas sobre a vedação em contratar com a Administração e de participar de licitação, qual será sua extensão? Considera-se Administração Pública como um todo ou apenas o Ente ou órgão que aplicou a referida sanção?

O Tribunal de Contas da União possui o entendimento de que a sanção administrativa prevista no art.87, III da Lei 8.666/93 é restrita à entidade que realiza o certame. (\*5)

Já segundo o Superior Tribunal de Justiça, a suspensão do art.87, III da Lei 8.666/93 abrange toda Administração Pública. (\*6)

Pois bem. A Lei 8.666/93 estabelece as definições de Administração e Administração Pública (\*7), sendo a primeira consiste o órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública realiza suas atividades e a segunda consiste na administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Nesse contexto, infere-se que o STJ não apreciou, na literalidade, a definição de Administração Pública e Administração conforme preconiza a Lei 8.666/93.

O professor Joel de Menezes Niebhur tem o raciocínio de que o Tribunal da Cidadania (STJ) decidiu equivocadamente sobre o tema (\*8), uma vez que não observou a distinção de Administração Pública e Administração conferida pela Lei 8.666/93.

Por outro lado, o professor José dos Santos Carvalho Filho tem a posição diferente (\*9), tendo em vista que considera a Administração Pública como uma só, bem como não enxerga distinção de conceitos entre Administração e Administração Pública.

Na verdade, o posicionamento do professor José dos Santos Carvalho Filho privilegia, salvo melhor análise, o princípio da moralidade administrativa (\*10), tendo em vista que impede que um contratante inadimplente com suas obrigações perante uma pessoa jurídica de direito público interno celebre

contrato com outro Ente federativo.

Imagine a seguinte situação: a empresa sofreu uma penalidade de suspensão temporária no Município "X" (sendo que esta sanção decorre de execução claudicante de uma obra pública); todavia, no Estado ou Município "Y", aquela empresa participa do certame licitatório, ganha e é contratada para execução da obra pública; qual é a mensagem que a sociedade receberá com esta conduta da Administração Pública?

O exemplo acima demonstra que interpretação restritiva da extensão da sanção administrativa pode infringir o princípio da moralidade administrativa; aliás, convém mencionar que o Tribunal de Contas da União não é um órgão do judiciário (\*11), razão pela qual não tem o condão para dizer o direito.

Em tempo, é necessário mencionar que o operador do direito, na seara administrativa; deve, ao decidir ou opinar com base no princípio da moralidade administrativa (conceito jurídico indeterminado [\*12]), demonstrar as consequências práticas da decisão, conforme determina o artigo 20 da Lei 13.655/2018 (\*13).

## CONCLUSÃO

A interpretação da sanção administrativa prevista art.87, III da Lei 8.666/93 é motivo de controvérsia entre os operadores do Direito na seara administrativa e judicial.

O Tribunal de Contas da União tem a posição que a extensão da referida penalidade é restrita ao órgão ou Ente que aplicou a sanção, fundamentando sua interpretação de acordo com sua interpretação, literal, sobre Administração e Administração Pública prevista na Lei 8.666/93; todavia, o Superior Tribunal de Justiça assevera que a extensão abrange toda Administração Pública, uma vez que ela é única; também fora realizado o raciocínio da extensão da referida sanção à luz do princípio da moralidade administrativa.

Há doutrina a favor do posicionamento do TCU e o STJ; no entanto, convém mencionar que o TCU não tem o condão de dizer o direito, uma vez que esta competência pertence ao Judiciário.



Com efeito, concluo que a interpretação extensiva da suspensão do art.87, III da Lei 8.666/93 é a correta, tendo em vista que está de acordo com órgão que tem o poder de dizer o direito, qual seja, Superior Tribunal de Justiça.

## NOTAS

(\*1) (pág 51) - O grande fundamento do princípio da proporcionalidade é o excesso de poder, e o fim a que se destina é exatamente o de conter atos, decisões e condutas de agentes públicos que ultrapassem os limites adequados, com vistas ao objetivo colimado pela Administração, ou até mesmo pelos Poderes representativos do Estado. Significa que o Poder Público, quando intervém nas atividades sob o seu controle, deve atuar porque a situação reclama realmente a intervenção, e esta deve processar-se com equilíbrio, sem excessos e proporcionalmente ao fim a ser atingido.

(\*2) (pág 51) - Por certo, a atividade estatal quase sempre demandará ou prestações ou restrições por parte de algum segmento da população em benefício geral ou de outro segmento, conforme o disponha a lei instituidora e o exija a ação administrativa que as imponham em concreto; porém, quaisquer prejuízos de fato, que vierem a ser infligidos no processo, deverão estar sempre limitados pela justa (ou razoável) compensação entre a redução exigida, para uns, e a vantagem decorrente, para outros. Quando esta relação for desequilibrada, para esse desajuste da própria formulação da lei (desproporcionalidade legislativa), ou de sua aplicação concreta (desproporcionalidade administrativa), a ponto de tornar demasiadamente onerosa a carga imposta ao administrado, em confronto com o reduzido ou nenhum proveito para a sociedade, fica caracterizada a agressão a este princípio, que se apresenta, destarte, como uma específica derivação do princípio maior da justiça distributiva e da própria legitimidade.

(\*3) (pág 51) - Esta, pois, suficiente esclarecido que a virtude moral é um meio-termo, em que sentido devemos entender esta expressão; e que é um meio-termo entre dois vícios, um dos quais envolve excesso e o outro deficiência, e isso porque a sua natureza é visar à mediania nas paixões e nos atos.

(\*4) (pág 51) - Art.87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções: III-suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração, por prazo não superior a 2(dois) anos.

(\*5) (pág 51) - A previsão contida em edital de concorrência no sentido de que o impedimento de participar de certame em razão de sanção do art. 87, III, da Lei nº 8.666/93 limita-se às empresas apenadas pela entidade que realiza o certame autoriza a classificação de proposta de empresa apenada por outro ente da Administração Pública federal com sanção do citado comando normativo, em face da inexistência de entendimento definitivo diverso desta Corte sobre a matéria.

A suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a Administração (art. 87, inciso III, da Lei 8.666/1993) possui efeitos restritos ao âmbito do órgão ou entidade que aplicou a penalidade. Acórdão 266/2019 Plenário (Representação, Relator Ministro Aroldo Cedraz).



(\*6) (pág 51) - Administrativo- Mandado de Segurança- Licitação- Suspensão temporária- Distinção entre Administração e Administração Pública- Inexistência- Impossibilidade de participação de licitação pública- Legalidade- Lei 8.666/93, art.87, inciso III. É irrelevante a distinção entre os termos Administração Pública é uma, sendo descentralizadas as suas funções, para melhor atender ao bem comum. - A limitação dos efeitos da "suspensão de participação de licitação" não pode ficar restrita a um órgão do poder público, pois os efeitos do desvio de conduta que inabilita o sujeito para contratar com a Administração se estendem a qualquer órgão da Administração Pública. -Recurso especial não conhecido. (STJ.Resp nº 151.567/RJ, 2º Turma. Rel. Ministro. Francisco Peçanha Martins. Julg. 25.02.2003)

1. Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, &quot;aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça&quot;; (Enunciado Administrativo n. 2).

2. De acordo com a jurisprudência do STJ, a penalidade prevista no art. 87, III, da Lei n. 8.666/1993 não produz efeitos apenas em relação ao ente federativo sancionador, mas alcança toda a Administração Pública (MS) 19.657/DF, rel. Ministra ELIANA CALMON, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/08/2013, DJe 23/08/2013). 3. Agravo desprovido. (STJ.Aglnt no Recurso Especial nº 1.382.362-PR, rel. Ministro Gurgel de Faria, julgado em 07/03/2017)

(\*7) (pág 52) - art. 6º Para fins desta lei, considera-se: XI- Administração Pública- a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas XII - Administração - órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente;

(\*8) (pág 52) - O referido acórdão é equivocado porquanto recusa distinção cunhada de maneira indubitável pela Lei nº 8.666/93, mais precisamente pelos incisos XI e XII do seu art.6º. Essa decisão, além de tudo, é em si própria contraditória, na medida em que, em sua parte final, consigna " (...) os efeitos do desvio de conduta que inabilita o sujeito para contratar com a Administração se estendem a qualquer órgão da Administração Pública" (grifos nossos). Ou seja, a própria ementa, ao mesmo passo em que recusa a distinção entre as expressões Administração e Administração Pública, as utiliza com significado distinto, uma vez que se refere à Administração Pública, na qualidade de um órgão ou entidade específica, é à Administração Pública, na qualidade de todo o aparato administrativo estatal. A decisão em apreço é lastimável, quer porque tecnicamente equivocada, quer porque recusa distinção legal clara e cristalina, quer porque, prolatada por tribunal superior, tem a a força de reproduzir-se e de espalhar-se nos salões de quase todos os tribunais pátrios, que a a tomam em conta cegamente, sem maiores precauções.

(\*9) (pág 52) - Na verdade, não conseguimos convencer-nos, data venia, de qualquer dos pensamentos que concluem no sentido restritivo dos efeitos punitivos. Parece-nos que o efeito deva ser sempre extensivo. Em primeiro lugar, não conseguimos ver diferença de conceituação naqueles incisos do art.6º, já que o que podemos constatar é apenas uma péssima e atécnica definição de Administração Pública. Além disso, se um contratado é punido por um ente federativo com a aplicação de uma daquelas sanções, a razão só pode ter sido a inexecução total ou parcial do contrato, isto é, o inadimplemento contratual, como está afirmado na lei (art.87). Desse modo, não nos parece fácil entender por que tal infração também não acarretaria riscos para as demais entidades federativas no caso de alguma delas vir a contratar com a empresa punida. Quer dizer: a empresa é punida, por exemplo, com a suspensão do direito de licitar perante uma entidade federativa, mas poderia licitar normalmente perante outra e, como é óbvio, sujeitá-la aos riscos de novo inadimplemento. Para nós não há lógica em tal solução, porque a Administração Pública é uma só, é una, é um todo, mesmo que, em razão de sua autonomia, cada pessoa federativa tenha sua própria estrutura.

(\*10) (pág 52) - Erigida atualmente à categoria de princípio constitucional pelo art.37, caput, da CF, a moralidade administrativa deve guiar toda a conduta dos administradores. A estes incumbe agir com lealdade e boa-fé no trato com os particulares, procedendo com sinceridade e descartando qualquer conduta astuciosa ou eivada de malícia

(\*11) (pág 52) - A CF/88 consagra, pois, um sistema harmônico, integrado e sistêmico de perfeita conveniência entre os controles internos de cada Poder e o controle externo exercido pelo Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas (art.74, IV).

(\*12) (pág 52) - Decreto 9.830/2019 art.3º, 1º§ Para fins do disposto neste Decreto, consideram-se valores jurídicos abstratos aqueles previstos em normas jurídicas com alto grau de indeterminação e abstração.

(\*13) (pág 52) - Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.



## BIBLIOGRAFIA

Acesso em 04 de junho de 2019, disponível em Planalto: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)[http://www.planalto.v.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.v.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm).

Carvalho Filho, José dos Santos, Manual de Direito Administrativo. 24º ed. Rio de Janeiro: LUMEN JURIS, 2011, p.38.

Oliveira, Rafael Carvalho Rezende, Administração pública, concessões e terceiro setor. 3 ed. Rio de Janeiro: Método, 2015, p.338.

Monteiro Neto, Diogo Figueiredo, Curso de direito administrativo. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p.176.

Aristóteles, Tradução Leonel Vallandro e Gerd Bornheim, Ética a Nicômaco, Poética; 4ed. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1991, p.09.

TCU – Acórdão 902/2012-Plenário, Relator: Min. José Jorge, Data de Julgamento: 18/04/2012; acesso em 13 de junho de 2019, disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada\\*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-34888/LEVANCIA%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520A-NOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/jurisprudencia-selecionada*/KEY:JURISPRUDENCIA-SELECIONADA-34888/LEVANCIA%2520desc%252C%2520COLEGIADO%2520asc%252C%2520A-NOACORDAO%2520desc%252C%2520NUMACORDAO%2520desc/0/)

[http://setorial.tce.ro.gov.br/jurisprudencia/informativo-dejurisprudencia/14304?t=bhttps://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=69439724&num\\_registro=201301345226&data=20170331&tipo=5&formato=HTML](http://setorial.tce.ro.gov.br/jurisprudencia/informativo-dejurisprudencia/14304?t=bhttps://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=69439724&num_registro=201301345226&data=20170331&tipo=5&formato=HTML)[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=681878&num\\_registro=199700732487&data=20030414&tipo=5&formato=HTML](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=681878&num_registro=199700732487&data=20030414&tipo=5&formato=HTML)

Niebhur, Joel de Menezes, Licitação Pública e Contrato administrativo. 4º ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p.1.123.

Carvalho Filho, José dos Santos, Manual de Direito Administrativo. 24º ed. Rio de Janeiro: LUMEN JURIS, 2011, p.204.

Carvalho Filho, José dos Santos, Manual de Direito Administrativo. 24º ed. Rio de Janeiro: LUMEN JURIS, 2011, p.223.

Acesso em 15 de junho de 2019, disponível em Planalto:[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm)

Lenza, Pedro, Direito Constitucional Esquemático. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p.688 Acesso em 15 de junho de 2019, disponível em Planalto:[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm)

# ARTIGOS

## ADVOCACIA PÚBLICA CONTEMPORÂNEA

Por: Renato Condeli

\*1 Pós-graduando em Direito do Trabalho pela EBRADI. Procurador Geral do Estado de Rondônia (2003/2006) (2007). Procurador Geral Adjunto do Estado de Rondônia (1998). Procurador do Estado de Rondônia desde 1990 (1º Lugar). Advogado Geral da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia – ALE/RO (2011). Assistente Jurídico do Estado de Rondônia (1989/1990). Assessor Jurídico da Vice-governadoria do Estado de Rondônia (1988). Assessor Jurídico da Secretaria de Educação do Estado de Rondônia (1989). Assessor Jurídico da Secretaria de Planejamento do Estado de Rondônia (1990). Aprovado em concurso público para o cargo de Procurador do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Rondônia – IPERON. Assessor Jurídico da Confederação da Maçonaria Simbólica do Brasil – CMSB (2007/2011). Juiz Titular do Tribunal de Ética da OAB/RO (1998). Juiz Substituto do Tribunal de Ética da OAB/RO (1996). Professor de Direito do Trabalho na Escola Superior da Advocacia – OAB/RO (1995). Jurado/Tribunal do Júri – Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia (1991). Atualmente exercendo o cargo de Procurador do Estado na área trabalhista junto à PGE/RO. Cofundador do site [www.direitopublico.net](http://www.direitopublico.net). Criador e elaborador do CLIPPING DE DIREITO PÚBLICO, contando hoje com mais de 1.900 edições. Email: [renatocondeli.direitopublico@gmail.com](mailto:renatocondeli.direitopublico@gmail.com)/gov.br



### PALAVRAS-CHAVE:

Advocacia Pública. Procurador do Estado. Advogado da União. Procurador Federal. Advogado Público.

## 1 - INTRODUÇÃO

Este comentário busca dimensionar a aplicação da Lei nº 13.726/18 (\*2) ao cidadão (subentende seu beneficiário a pessoa física e a jurídica) junto aos órgãos da Administração Pública em todas as suas formas, seja vertical (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), seja horizontal (Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, instituições – MP/DP/TC e entidades indiretas).

O regramento, em que pese tardio, vem adequar alguns procedimentos aos tempos eletrônicos. De se lembrar de que alguns entes da Administração já adotam procedimentos buscando o avanço tecnológico, p. ex.: processo eletrônico implementado pelo Judiciário, expedição de algumas certidões fazendárias e, mais comumente ao dia a dia do beneficiário, seja pessoa física ou jurídica, o procedimento adotado pelos Correios – ECT que após a entrega de mercadoria capturam sua subscrição com o registro no celular.

Não se pode deixar de destacar que o dispositivo legal veio simplificar ou até mesmo suprimir formalismos ou exigências desnecessárias ou superpostas, refletindo em custos menores tanto para o beneficiário, como para a Administração. Destarte, parece ter ficado esta, com uma atribuição funcional a seus servidores, ainda não disposta em lei, estabelecendo as obrigações funcionais em momento não imediato, posto o veto do art. 10, mas de prazo curto, pelo regramento civilista.

Batizada como Lei da Desburocratização, merece atenção por sua finalidade, na medida em que, de um lado, pretende relativizar atribuições cartoriais e simplificar a vida do beneficiário, mas, de outro, opõe à Administração atribuições que ultrapassam as costumeiras, implícitas nos cargos públicos, pertinente aos servidores.

## 2 - DESENVOLVIMENTO

### 2.1 – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A APLICABILIDADE GERAL DA LEI

A Lei nº 13.726, de 08/10/2018 que Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação, em seu artigo 1º, na primeira parte que esta lei racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

De regra e costumeiramente a redação do primeiro dispositivo da lei traz em seu texto a dimensão da sua extensão. Contudo, isso não ocorreu no art. 1º da lei sob comento, na medida em que a redação do artigo somente abarca os poderes da Administração. Apenas no artigo 3º há uma ampliação de seus efeitos para o beneficiário, quando informa a sua aplicação na relação dos órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Daí, sua aplicabilidade ser de forma geral para a Administração, seja vertical, contemplando União, Estados, Distrito Federal e Municípios, seja horizontal, contemplando os Poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário, as instituições – Ministérios Públicos, Defensorias Públicas e Tribunais de Contas, e as entidades indiretas – Autarquias (aqui inclusos os Consórcios Públicos de Personalidade Jurídica de Direito Público – Associações Públicas – L. 11.107/05 (\*3)), Fundações Públicas, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

### 2.2 - CIDADÃO E A LEI

A segunda parte do artigo 1º da norma em comento contempla os benefícios da desburocratização e simplificação ao cidadão:

Art. 1º Esta Lei racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios mediante a supressão ou a simplificação de formalidades ou exigências desnecessárias ou superpostas, cujo custo econômico ou social, tanto para o erário como para o cidadão, seja superior ao eventual risco de fraude, e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação. (g.n)

Pode-se estabelecer de forma simples que cidadão é o indivíduo parte de uma sociedade com direitos e obrigações. De se entender que, frente a Administração Pública, não se apresenta somente o indivíduo como pessoa física, mas o indivíduo como pessoa jurídica, em uma das suas mais variadas formas, ou ainda, o indivíduo ainda sem ou sem seus direitos – menores de 16 anos e estrangeiros, ou que perdeu alguns dos seus – apenados, que, de qualquer forma devem ter o mesmo direito.

Não há que se fazer distinção de direitos e deveres quando a Administração Pública impõe a apresentação de um documento para uma pessoa física ou para uma pessoa jurídica, ou, ainda, para aqueles com personalidades diversas (p.ex.: pessoa física empresário individual [\*4] ) ou mesmo despersonalizados (p. ex.: condomínio [\*5] ).

O termo anteriormente utilizado “beneficiário”, para o momento, parece o mais adequado, ampliando a aplicação dos direitos do “cidadão” para todos os demais, como alguns mencionados alhures e que possam utilizar dos serviços da Administração Pública.

O termo anteriormente utilizado “beneficiário”, para o momento, parece o mais adequado, ampliando a aplicação dos direitos do “cidadão” para todos os demais, como alguns mencionados alhures e que possam utilizar dos serviços da Administração Pública.

O que deve ser observado de forma plana, é que, o direito em discussão, não está na constituição da pessoa como um todo, ou ainda em sua personalidade, mas sim, o que esta pessoa, simples ou composta, em uma das mais variadas formas de personalidade, possa apresentar para a Administração a título de documentos exigidos.

Entendendo-se que, a expressão cidadão, constante do artigo 1º da norma da desburocratização, deve ter os direitos ali constantes estendidos aos direitos das mais variadas formas de pessoa física e jurídica, respeitando sempre, em todos os casos, normas especiais distintas e aplicáveis a cada caso.

### **2.3 – A DISPENSA DA EXIGÊNCIA DE DOCUMENTOS. ATOS DAS PESSOAS FÍSICAS DA ADMINISTRAÇÃO. DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES DOS PRÓPRIOS ÓRGÃOS PÚBLICOS.**

Disciplina o art. 3º da Lei de Desburocratização:

Art. 3º Na relação dos órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com o cidadão, é dispensada a exigência de:

I - reconhecimento de firma, devendo o agente administrativo, confrontando a assinatura com aquela constante do documento de identidade do signatário, ou estando este presente e assinando o documento diante do agente, lavrar sua autenticidade no próprio documento;

II - autenticação de cópia de documento, cabendo ao agente administrativo, mediante a comparação entre o original e a cópia, atestar a autenticidade;

III - juntada de documento pessoal do usuário, que poderá ser substituído por cópia autenticada pelo próprio agente administrativo;

IV - apresentação de certidão de nascimento, que poderá ser substituída por cédula de identidade, título de eleitor, identidade expedida por conselho regional de fiscalização profissional, carteira de trabalho, certificado de prestação ou de isenção do serviço militar, passaporte ou identidade funcional expedida por órgão público;

V - apresentação de título de eleitor, exceto para votar ou para registrar candidatura;

VI - apresentação de autorização com firma reconhecida para viagem de menor se os pais estiverem presentes no embarque.

§ 1º É vedada a exigência de prova relativa a fato que já houver sido comprovado pela apresentação de outro documento válido.

§ 2º Quando, por motivo não imputável ao solicitante, não for possível obter diretamente do órgão ou entidade responsável documento comprobatório de regularidade, os fatos poderão ser comprovados mediante declaração escrita e assinada pelo cidadão, que, em caso de declaração falsa, ficará sujeito às sanções administrativas, civis e penais aplicáveis.

§ 3º Os órgãos e entidades integrantes de Poder da União, de Estado, do Distrito Federal ou de Município não poderão exigir do cidadão a apresentação de certidão ou documento expedido por outro órgão ou entidade do mesmo Poder, ressalvadas as seguintes hipóteses:

I - certidão de antecedentes criminais;

II - informações sobre pessoa jurídica;

III - outras expressamente previstas em lei.

O caput deste artigo merece destaque para a aplicabilidade inter partes da norma, ou seja, Administração e cidadão, comumente identificado aqui como beneficiário.

Para a Administração há, de forma explícita e textual a medida da aplicação da norma, qual seja a CF/88 – art. 37, caput (\*6) donde a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Deve-se entender preambularmente que a norma cotejada não deve gerar efeito na relação entre particulares. Desta forma, quando uma norma entre os particulares estabelece determinado rito, assim deve ser. Se está estabelecido que determinado documento deve ser acompanhado de cópia autenticada pelas partes num negócio jurídico particular, assim terá que ocorrer.

Já na relação entre particulares e Administração, o destaque cabe ao Princípio da Legalidade que estabelece que só se pode fazer o que a lei determina, diversamente da norma entre particulares que, em regra, se pode fazer tudo que a norma não veda.

A seu turno, há que ser estabelecido que as regras da Lei da Desburocratização servem, exclusivamente, para e entre, o beneficiário e a Administração Pública, sabendo que o agente administrativo não pode negar seu atendimento ou aplicação nos termos e rigores da norma sob as penas ali impostas.

Outro ponto que merece destaque retrata a função do agente administrativo que estará a frente do órgão, entidade ou instituição públicas, recepcionando o beneficiário para fazer valer seu direito.

Como dito anteriormente, a Administração está regida, entre outros, pelo Princípio da Legalidade; para o caso em comento tem-se uma norma que estabelece atribuições a determinado servidor público, sem, contudo, estabelecer prazo para que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de forma geral, criem ou modifiquem as atribuições de determinados cargos públicos para que possa passar a realizar as atividades dispostas na lei, qual seja, atividade de verdadeiros notariais – reconhecer firmas e autenticar documentos.

A CF/88 – art. 236 estabelece que Os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público.

A Lei nº 8.935 (\*7) , de 18/11/1994 Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios), sendo expressa em seu art. 7º que Aos tabeliães de notas compete com exclusividade: (...) IV - reconhecer firmas; V - autenticar cópias.

Veja bem. Parte da matéria tratada pela Lei da Desburocratização regulamenta matéria estabelecida pela Constituição Federal como sendo de atividade privada, por delegação do Poder Público e com exclusividade dos tabeliães.

Perfunctoriamente parece haver uma inconstitucionalidade material quando se trata deste mérito na norma cogente, já que o direito exposto na Carta Magna veio modificado por norma infraconstitucional e o próprio texto estabelece que os serviços “são” exercidos e, não “poderão ser” exercidos por notariais. Fica a dúvida.

De certo que a norma comentada poderá ter sua constitucionalidade questionada pelo d. Parquet ou, por aqueles que se acharem lesados por sua disposição (Notariais), contudo, de se questionar que tanto o Órgão Ministerial, bem como a Corte Suprema, instrumentalizaram tal procedimento em suas normas de aplicabilidade interna, como será identificado adiante.

Em resumo, o caput do artigo traz duas considerações importantes, a constitucionalidade do dispositivo e as novas atribuições de cargo público, antes exercida por particular, com poderes delegados constitucionalmente.

Adiante se apresentam os procedimentos específicos que atingem os beneficiários e a Administração.

Estabelece o inc. I - reconhecimento de firma, devendo o agente administrativo, confrontando a assinatura com aquela constante do documento de identidade do signatário, ou estando este presente e assinando o documento diante do agente, lavar sua autenticidade no próprio documento.

A Lei nº 8.935/94 em seu art. 7º, IV atribui exclusivamente aos tabeliões de notas, ou seu substituto legal, a competência de reconhecer firmas.

Atualmente nossos cartórios empreendem duas formas de reconhecimento de firmas, qual seja, por autenticidade e por semelhança. A primeira dá-se quando o beneficiário comprova que é o signatário do documento e apõe sua assinatura no ato, enquanto, a segunda ocorre quando se confronta a assinatura aposta no documento com o já existente, independente do comparecimento do signatário.

O inciso I do artigo 3º contempla as duas formas, cabendo ao agente administrativo dar validade de autenticidade do documento.

O procedimento prático a ser realizado pelo agente não consta da lei, aliás, as atribuições e formalidades a serem adotadas pelo servidor público, ainda não foram firmadas ou laboradas, daí a deficiência da lei ou prazo para regulamentação.

Um procedimento que pode ser utilizado de forma a atender aos termos da lei é o setor público que capta documentos, preparar um servidor com conhecimentos mínimos para tanto, por meio de carimbo próprio, para proceder ao reconhecimento de firma e lavar sua autenticidade.

Estabelece o inc. II - autenticação de cópia de documento, cabendo ao agente administrativo, mediante a comparação entre o original e a cópia, atestar a autenticidade.

De igual forma, a Lei nº 8.935/94 em seu art. 7º, V atribui exclusivamente aos tabeliões de notas, ou seu substituto legal, a competência de autenticar cópias.

Autenticação de cópia de documento nada mais é que confrontar o documento original com sua cópia, devendo esta apresentar as mesmas características do original.

Repetindo o procedimento anterior, deverá um servidor estar preparado para proceder e atestar a conferência do documento.

Este procedimento legal, a primeira vista parece inovador, porém, merece a devida ressalva e destaque para órgãos que já aplicavam a medida independente de lei (STF – PGR /MPU).

Registre-se o procedimento adotado, para casos desta natureza, pelo e. STF em sua Instrução Normativa nº 78 (\*8) , de março de 2009, em seu artigo 6º, § 1º, revisada e revigorada pela Instrução Normativa nº 108 (\*9) , de 24 de maio de 2010:

Art. 6º O adicional é devido a partir da apresentação do certificado de curso de pós graduação lato sensu, especialização, ou do diploma de pós graduação stricto sensu, mestrado ou doutorado, após verificado pela unidade competente o atendimento das disposições constantes da legislação específica do Ministério da Educação. § 1º A comprovação do curso far-se-á mediante apresentação de cópia do certificado ou do diploma, devidamente autenticada, podendo a autenticação ser feita pela unidade responsável pelo seu recebimento, à vista do original. (g.n) (...)

Registre-se, também, o procedimento adotado, para casos desta natureza, pela e. PGR/MPU em sua Portaria nº 289 (\*10) , de 12 de junho de 2007, em seu artigo 5º, com redação original:

Art. 5º Os documentos necessários à concessão da vantagem tratada nesta Portaria poderão ser apresentados em cópias autenticadas em cartório ou por servidor da unidade responsável por seu recebimento, à vista do original. (g.n)

Perdurou este dispositivo até sua revogação pela Portaria PGR/MPU nº 65 (\*11) , de 9 de agosto de 2018, passando a ter a seguinte redação, em seu art. 6º:

Art. 6º Os documentos necessários à concessão da vantagem decorrente de cursos de graduação ou de pós-graduação poderão ser apresentados em formato eletrônico, a autenticidade e exatidão das informações deverá ser declarada pelo próprio servidor, observadas as penalidades previstas em lei. (g.n)

Merece indicação a evolução tecnológica que já disponibiliza o título de eleitor eletrônico e a CNH eletrônica. A apresentação de cópias destes documentos poderá ter sua autenticação firmada com os documentos eletrônicos? De se crer que a solução estará na autenticidade do conteúdo do documento, não mais em sua materialização e idêntica característica.



Estabelece o inciso III - juntada de documento pessoal do usuário, que poderá ser substituído por cópia autenticada pelo próprio agente administrativo.

De regra não se junta o documento pessoal em requerimentos perante a Administração Pública, salvo em casos singulares em que a expedição de um novo documento depende da entrega do antigo por vencimento de validade, p. ex.: CNH.

O inciso, na verdade, retrata o procedimento do item anterior, na medida em que o beneficiário vai apresentar uma cópia autenticada via cartório de seu documento, basta levar uma cópia e o agente administrativo procederá a autenticação. Simples assim.

Estabelece o inciso IV - apresentação de certidão de nascimento, que poderá ser substituída por cédula de identidade, título de eleitor, identidade expedida por conselho regional de fiscalização profissional, carteira de trabalho, certificado de prestação ou de isenção do serviço militar, passaporte ou identidade funcional expedida por órgão público.



Tecnicamente a certidão de nascimento, que já é um documento expedido pelo órgão público, poderá ser substituída por outro documento público, com certeza, mais recente, nada mais.

A cautela que deverá ter o agente administrativo é com os homônimos, já que nem todos os documentos que podem substituir a certidão de nascimento constam a identificação dos pais do beneficiário.

Estabelece o inciso V - apresentação de título de eleitor, exceto para votar ou para registrar candidatura.

A apresentação de título de eleitor para votar ou para registrar candidatura parece ficar superada em breve.

No caso da votação a própria Justiça Eleitoral já disponibilizou o "e-Título" onde o indivíduo procede ao cadastramento eletrônico com foto no sítio do Tribunal Eleitoral e fica dispensado da apresentação do título de eleitor para votar.

Estabelece o inciso VI - apresentação de autorização com firma reconhecida para viagem de menor se os pais estiverem presentes no embarque.

A Agência Nacional de Aviação Civil parecer ser a mais qualificada para tratar do assunto. Seus procedimentos devem ser observados e, na medida do possível e cabível, proceder a adequação do novo regramento.

A ANAC lista os documentos para embarque:

#### **VOOS DOMÉSTICOS**

- o Adultos Brasileiros
- o Crianças (até 12 anos incompletos) brasileiras
- o Adolescentes (entre 12 e 17 anos) brasileiros
- o Estrangeiros de qualquer idade
- o Documentos de identificação eletrônicos aceitos

#### **VOOS INTERNACIONAIS**

- o Adultos brasileiros
- o Crianças e adolescentes (0 a 17 anos) brasileiros
- o Estrangeiros de qualquer idade

Estabelece a ANAC que Para embarques domésticos e internacionais de menores, é aconselhável sempre consultar a empresa aérea com antecedência e verificar o que diz o Estatuto da Criança e do Adolescente, além das exigências da Vara da Infância e da Juventude da localidade de embarque. Qualquer divergência existente em relação às normas da ANAC para o embarque de menores, prevalecem as regras definidas pelo Poder Judiciário.

Pois bem. Entre as medidas indicadas pela ANAC, aqui serão observadas as que podem ter reflexos com a aplicação da norma de desburocratização, especificamente as que tratam do deslocamento de menor.

#### A PRIMEIRA INDICAÇÃO NAS NORMATIVAS DA ANAC - CRIANÇAS (ATÉ 12 ANOS INCOMPLETOS) BRASILEIRAS (VOOS DOMÉSTICOS)

I. Acompanhadas dos pais ou responsáveis (tutor, curador, guardião) - artigo 83, caput, do ECA:

a. Certidão de Nascimento (original ou cópia autenticada) ou documento de identificação civil com foto (como RG ou passaporte), com fé pública e validade em todo o território brasileiro; e

b. Documento que comprove a filiação ou vínculo com o responsável.

No caso, a obrigatoriedade de apresentação de cópia autenticada ficaria superada por força da lei de desburocratização, ou seja, apresentando-se a cópia e o original a concessionária do serviço público atestaria a autenticidade.

II. Acompanhadas dos avós, ou parentes maiores de 18 anos, até terceiro grau (irmãos e tios) - artigo 83, § 1º b, 1, do ECA:

a. Certidão de Nascimento (original ou cópia autenticada) ou documento de identificação civil com foto (como RG ou passaporte), com fé pública e validade em todo o território brasileiro; e

b. Documento que comprove o parentesco.

De igual forma, a obrigatoriedade de apresentação de cópia autenticada ficaria superada por força da lei de desburocratização, ou seja, apresentando-se a cópia e o original a concessionária do serviço público atestaria a autenticidade.

III. Acompanhadas com maior autorizado (que não os pais ou responsáveis) - artigo 83, § 1º, b, 2, do ECA:

a. Certidão de Nascimento (original ou cópia autenticada) ou documento de identificação civil com foto (como RG ou passaporte), com fé pública e validade em todo o território brasileiro; e

b. Autorização extrajudicial feita pelo pai, mãe ou responsável.

Na mesma linha de entendimento, a obrigatoriedade de apresentação de cópia autenticada ficaria superada por força da lei de desburocratização, ou seja, apresentando-se a cópia e o original a concessionária do serviço público atestaria a autenticidade.

IV. Desacompanhadas dos pais, responsáveis, parentes ou pessoas maiores autorizadas - art. 83, caput, do ECA:

a. Certidão de Nascimento (original ou cópia autenticada) ou documento de identificação civil com foto (como RG ou passaporte), com fé pública e validade em todo o território brasileiro; e

b. Autorização judicial (válida por no máximo 02 anos, conforme autoridade judicial). Importante!

Vale lembrar que nenhuma criança (0 a 12 anos incompletos) poderá viajar sozinha. Algumas empresas aéreas oferecem serviço de acompanhamento em viagens dentro do território nacional. De igual forma, a obrigatoriedade de apresentação de cópia autenticada ficaria superada por força da lei de desburocratização, ou seja, apresentando-se a cópia e o original a concessionária do serviço público atestaria a autenticidade.

#### A INDICAÇÃO NAS NORMATIVAS DA ANAC PARA ADOLESCENTES (ENTRE 12 E 17 ANOS) BRASILEIROS (VOOS DOMÉSTICOS)

1. Somente documento de identificação civil com foto (como RG ou passaporte), com fé pública e validade em todo o território brasileiro; ou

2. Cópia autenticada do documento de identificação civil; ou

3. Boletim de Ocorrência, em casos de furto, roubo ou extravio de documento, na validade prevista pelo órgão de segurança.

Neste caso, a cópia autenticada ficaria suprida com a apresentação da cópia e da original para o agente representante da concessionária do serviço público, ou mesmo o próprio agente da ANAC que atestaria a autenticidade.

#### A INDICAÇÃO DA ANAC PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES (0 A 17 ANOS) BRASILEIROS (VOOS INTERNACIONAIS)

I. Acompanhados dos pais ou responsáveis (tutor, curador, guardião) - artigo 84, I, do ECA e artigo 1º, I, da Resolução nº 131 do CNJ:

a. Passaporte brasileiro válido.

II. Acompanhados de apenas um dos pais - artigo 84, II, do ECA e artigo 1º, II, da Resolução nº 131 do CNJ:

a. Passaporte brasileiro válido; e

b. Autorização expressa do outro genitor por meio de documento com firma reconhecida; e

III. Acompanhados de terceiros maiores e capazes, designados pelos genitores - artigo 84, I, do ECA e artigo 1º, III, da Resolução nº 131 do CNJ:

a. Passaporte brasileiro válido; e

b. Autorização expressa de ambos os pais ou responsáveis por meio de documento com firma reconhecida.

Neste caso, a incidência da lei de desburocratização parece valer para a dispensa do reconhecimento de firma na autorização estabelecida pelo r. CNJ.



De se concluir que as normas da Lei de Desburocratização atingem dispositivos da Lei do ECA (\*12) (Estatuto da Criança e do Adolescente) – art. 83 e do CNJ (\*13) – Resolução nº 131 (\*14).

Estabelece o § 1º - É vedada a exigência de prova relativa a fato que já houver sido comprovado pela apresentação de outro documento válido.

Uma questão burocrática que deveria ter sido suprida há mais tempo. A apresentação da Carteira da Ordem dos Advogados do Brasil dentro de sua regularidade supre a comprovação de diploma, ou mesmo, da prova de conclusão de curso de direito. A escritura de imóvel registrada regularmente dispensaria a apresentação do contrato de compromisso de compra e venda do imóvel para comprovar o negócio jurídico entre as partes outrora realizado. A certidão disponibilizada pelos Tribunais Eleitorais, quanto a regularidade eleitoral do cidadão, dispensaria a comprovação dada quando da votação. O Cadastro de Produtor Rural supriria a apresentação de prova de propriedade do imóvel ou mesmo de contrato de arrendamento. Entre muitos mais variados casos.

Exemplo de acompanhamento da evolução tecnológica está na apresentação do “e-Título” com foto, disponibilizado no site da Justiça Eleitoral que dispensa o beneficiário eleitor em ter que apresentar outro documento de identificação.

Com esta medida a burocracia tende a reduzir em todos os setores da Administração, dando celeridade aos procedimentos administrativos, facilitando a análise dos processos e minimizando tempo e custos ao beneficiário.

Estabelece o § 2º - Quando, por motivo não imputável ao solicitante, não for possível obter diretamente do órgão ou entidade responsável documento comprobatório de regularidade, os fatos poderão ser comprovados mediante declaração escrita e assinada pelo cidadão, que, em caso de declaração falsa, ficará sujeito às sanções administrativas, civis e penais aplicáveis.

Em muitas unidades da federação se tem pagamento de adicional de qualificação decorrente de Cursos de Pós-Graduação, onde a inclusão e recebimento do valor correspondente ficam condicionados a apresentação do diploma expedido pela entidade onde o beneficiário tenha cursado. De certo que muitas instituições que ministram cursos demoram meses, ou as vezes mais de ano, para proceder a expedição do diploma com reconhecimento do MEC. Nesta situação, o servidor que encerrou seu curso regularmente acaba tendo que esperar meses ou anos para poder apresentar seu diploma e passar a receber o adicional pertinente a sua qualificação.

O procedimento usual das instituições que ministram os cursos de qualificação, num primeiro momento, é enviar para o beneficiário, no caso servidor público, uma certidão ou certificado de conclusão regular do curso de qualificação, contudo, em regra, tais documentos são recusados pela Administração.

Pelo dispositivo legal, o beneficiário, no caso servidor público, apresenta o certificado e declaração escrita, para atestar a conclusão do curso, com isso, ter direito a inclusão em sua ficha funcional o referido ato e passar a perceber o adicional respectivo.

Estabelece o § 3º - Os órgãos e entidades integrantes de Poder da União, de Estado, do Distrito Federal ou de Município não poderão exigir do cidadão a apresentação de certidão ou documento expedido por outro órgão ou entidade do mesmo Poder, ressalvadas as seguintes hipóteses: I - certidão de antecedentes criminais; II - informações sobre pessoa jurídica; III - outras expressamente previstas em lei.

Uma das situações mais comuns pode ser detectada nos procedimentos adotados pelos Municípios. P. ex.: quando o beneficiário, contribuinte, pede compensação tributária de IPTU junto a Secretaria Municipal de Finanças, tem que juntar a respectiva certidão do inteiro teor dos IPTUs, aos quais pretende aplicar o crédito, que é expedida pela Secretaria Municipal de Urbanismo.

Outro exemplo típico de burocracia: em regra, a redução de alíquota de IPTU está ligada ao imóvel com a edificação de muro, calçamento e pavimentação de rua. Em muitos casos a pavimentação das ruas e o calçamento são realizados pela própria Prefeitura. Ocorre que no ano seguinte o contribuinte recebe seu IPTU, senão igual ao valor anterior, maior ainda. Daí o contribuinte, junto a Secretaria Municipal de Urbanismo, pede a redução do seu IPTU por estas razões. Despacho corriqueiro da Secretaria – que o contribuinte prove a existência de calçamento e pavimentação. Ora, a própria Prefeitura, via de regra, pela Secretaria Municipal de Obras, procedeu a feitura do calçamento e pavimentação e, o contribuinte quem tem que provar a realização da obra com fotos ou com pedido de fiscalização dos próprios fiscais da Secretaria Municipal de Urbanismo (De certo que tal diligência não é gratuita para o contribuinte).

Estas disfunções, ou confusões, devem acabar com a aplicação do presente dispositivo, bastando o beneficiário informar os fatos à Administração, para que proceda as devidas diligências e certificações.

## 2.4 – MAXIMIZAÇÃO DA DESBUROCRATIZAÇÃO

Estabelece o art. 5º da Lei que Os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão criar grupos setoriais de trabalho com os seguintes objetivos: com vistas a I - identificar, nas respectivas áreas, dispositivos legais ou regulamentares que prevejam exigências descabidas ou exageradas ou procedimentos desnecessários ou redundantes; bem como II - sugerir medidas legais ou regulamentares que visem a eliminar o excesso de burocracia.

Este dispositivo, de forma mais simples, parece conduzir os entes públicos para o que estabelece a CF/88 – art. 37, caput, quando trata da eficiência.

Medidas simples que podem ser adotadas pelo Poder Público a fim de minimizar as dificuldades apresentadas ao beneficiário, maximizando a eficiência no trato com a coisa pública.

Estabelece o art. 6º da Lei que Ressalvados os casos que impliquem imposição de deveres, ônus, sanções ou restrições ao exercício de direitos e atividades, a comunicação entre o Poder Público e o cidadão poderá ser feita por qualquer meio, inclusive comunicação verbal, direta ou telefônica, e correio eletrônico, devendo a circunstância ser registrada quando necessário.

De certo que uma das situações que demandam tempo na prática de atos da Administração para com o beneficiário está, muitas das vezes, no simples ato de dar ciência ao interessado de qualquer ato praticado no processo.

Exemplo mais comum nos órgãos públicos: na decisão de determinado processo administrativo, que fica aguardando seu arquivamento, até que o interessado tome ciência.

A cautela que se deve ter na Administração Pública quando se simplifica demais

determinados atos é quanto ao registro da realização do ato. Nada impede que o servidor público ligue para o interessado ou lhe mande um “WhatsApp”, desde que “reduza a termo” o ato, ainda que por simples certidão nos autos do processo.

## 2.5 – O SELO DE DESBUROCRATIZAÇÃO. O SERVIDOR EM CUMPRIMENTO DA LEI.

Estabelece o art. 7º:

Art. 7º É instituído o Selo de Desburocratização e Simplificação, destinado a reconhecer e a estimular projetos, programas e práticas que simplifiquem o funcionamento da administração pública e melhorem o atendimento aos usuários dos serviços públicos.

Parágrafo único. O Selo será concedido na forma de regulamento por comissão formada por representantes da Administração Pública e da sociedade civil, observados os seguintes critérios:

I - a racionalização de processos e procedimentos administrativos;

II - a eliminação de formalidades desnecessárias ou desproporcionais para as finalidades almejadas;

III - os ganhos sociais oriundos da medida de desburocratização;

IV - a redução do tempo de espera no atendimento dos serviços públicos;

V - a adoção de soluções tecnológicas ou organizacionais que possam ser replicadas em outras esferas da administração pública.

As regras parecem estar estabelecidas, restando a Administração Pública a regulamentação complementar para dar cumprimento a lei. Caberá norma complementar, elaborada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito de suas competências, procederem a edição de normativo para fazer valer de fato e de direito o procedimento estabelecido neste dispositivo.

Não ficaram estabelecidos em lei, quais os órgãos da Administração e setores da sociedade civil que deverão compor a referida comissão.

Estabelece o art. 8º que A participação do servidor no desenvolvimento e na execução de projetos e programas que resultem na desburocratização do serviço público será registrada em seus assentamentos funcionais.

De se concluir que a identificação e indicação do servidor, além do seu superior imediato que está a par dos atos por ele praticados, deverão ficar a cargo da comissão, também, a identificação dos atos dos servidores que resultarem nos atos enquadrados como de desburocratização e simplificação.

A modernidade nos atos praticados pelos entes públicos, aditivado a informatização acabou por distanciar as relações pessoais, diminuindo, em muito, por exemplo, as portarias de elogio concedidas aos servidores dedicados a causa pública e eficiente com a coisa pública. Talvez este dispositivo venha incentivar o servidor fazer valer seu desempenho e, conseqüentemente, seu devido reconhecimento.

Findam os reconhecimentos pelos atos praticados em prol da Lei de Desburocratização o seu art. 9º, que estabelece que Os órgãos ou entidades estatais que receberem o Selo de Desburocratização e Simplificação serão inscritos em Cadastro Nacional de Desburocratização. Contemplando em seu Parágrafo único que Serão premiados, anualmente, 2 (dois) órgãos ou entidades, em cada unidade federativa, selecionados com base nos critérios estabelecidos por esta Lei.

Parece razoável que os órgãos ou entidades públicas estatais que buscarem atingir os objetivos da Lei de Desburocratização sejam reconhecidos e premiados, que pese a própria Carta Magna estabelecer à Administração Pública a eficiência no trato com a coisa pública.

## 2.5 – DA VIGÊNCIA DA LEI

O art. 10 da Lei de Desburocratização foi vetado. Eis o texto originário e as razões do veto:

Art. 10. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. " Razões do veto " A norma possui amplo alcance, pois afeta a relação dos cidadãos com o Poder Público, em seus atos e procedimentos administrativos. Sempre que a norma possua grande repercussão, deverá ter sua vigência iniciada em prazo que permita sua divulgação e conhecimento, bem como a necessária adaptação de processos e sistemas de trabalho. Assim sendo, é essencial a incidência de vacatio legis que permita a adequada ocorrência desses procedimentos. " Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Ficou claro que o chefe do Poder Executivo, ao vetar o artigo, manifestou sua preocupação quanto ao conhecimento público que se dá às normas em geral, aditivadas ao fato de a própria Administração ter que se adaptar, conquanto os processos e sistemas de trabalho.

Como regra, as normas trazem em seu texto a data da sua vigência. No caso a vigência, por parecer ter prazo exíguo, teve seu artigo vetado, posto indicar vigência imediata e, com isso contrariando o entendimento do Exmo. Sr. Presidente.

O Código Civil (\*15) estabelece por meio da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em seu artigo 1º que Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada.

Apesar de originalmente ter sido estabelecido prazo para vigência, houve o veto, que foi mantido, assim, passando a valer o disposto no artigo 1º do CC, ou seja, um vacatio legis de 45 (quarenta e cinco) dias.

A publicação do texto da Lei de Desburocratização ocorreu em 09/10/2018. Computando os 45 (quarenta e cinco) dias, a data final do prazo passa a ser 22/11/2018, sendo certo que sua vigência ocorreu no dia subsequente, qual seja, 23/11/2018.

## 3 - CONCLUSÃO

A Lei de Desburocratização vem impactar, de forma geral, todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, órgãos e entidades, numa visão estratégica de solução de problemas.

Problemas de constitucionalidade poderão ser enfrentados, porém, os objetivos buscados devem superar tal situação, minimizando esforços e maximizando a agilidade no atendimento ao cidadão (beneficiário).

A implementação do dispositivo vislumbra a melhor gestão, na mesma medida em que identifica e reconhece o ente público de qualidade e o seu agente.

É interesse geral tornar a máquina estatal leve e enxuta. Isso porque, o país perde tempo e recursos com o atendimento de burocracias, muitas vezes sem razão de ser. A instituição de uma sanção premial visa estimular projetos, programas e práticas na Administração cujo objetivo é melhorar o atendimento aos usuários dos serviços, tornando-os mais simples e ágeis, eliminando formalidades desnecessárias ou desproporcionais, reduzindo o tempo de atendimento, que é a maior ponto de queixa dos usuários dos serviços públicos e a adoção de soluções tecnológicas, visando conferir maior eficiência à coisa pública.

## NOTAS

(\*2) (pág 55) - [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13726.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13726.htm)

(\*3) (pág 55) - Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 - Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências - [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm)

(\*4) (pág 56) - Art. 966 - CC - Lei n.º 10.406, de 10/01/2002 - [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm)

(\*5) (pág 56) - Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964 - Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliária - [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L4591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4591.htm)

(\*6) (pág 56) - [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)

(\*7) (pág 57) - [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8935.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm)

(\*8) (pág 57) - <http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/INSTRUCAONORMATIVA078-2009.PDF> - Regulamenta o instituto do Adicional de Qualificação - AQ, no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

(\*9) (pág 57) - <http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/INSTRUCAONORMATIVA108-2010.PDF> - Regulamenta o instituto do Adicional de Qualificação - AQ, no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

(\*10) (pág 57) - Portaria nº 289, de 12 de junho de 2007\* - Regulamenta o pagamento do Adicional de Qualificação de que tratam os arts. 12 e 13 da Lei n.º 11.415, de 15 de dezembro de 2006 - <http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/20211/PORTARIA%20PGR%20N%20c2%ba%20289-2007.pdf?sequence=4&isAllowed=y> \*Revogada pela Portaria PGR/MPU nº 65, de 9 de agosto de 2018 /Alterada pela Portaria PGR/MPF nº 61, de 22 de julho de 2016 /Alterada pela Portaria PGR/MPU nº 32, de 24 de abril de 2015 /Alterada pela Portaria PGR nº 113, de 20 de fevereiro de 2014 /Alterada pela Portaria PGR nº 554, de 16 de novembro de 2009

(\*11) (pág 57) - Portaria PGR/MPU nº 65, de 9 de agosto de 2018 - Regulamenta o pagamento do Adicional de Qualificação de que tratam os arts. 14 e 15 da Lei nº 13.316, de 20 de julho de 2016 - [http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/159370/PT\\_PGR\\_PU\\_65\\_2018.pdf?sequence=3&isAllowed=y](http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/bitstream/handle/11549/159370/PT_PGR_PU_65_2018.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

(\*12) (pág 60) - Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 - Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências - [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm)

(\*13) (pág 60) - Conselho Nacional de Justiça - <http://www.cnj.jus.br/>

(\*14) (pág 60) - <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2570>

(\*15) (pág 61) - Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 - Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.



# PARECER



## VIABILIDADE JURÍDICA DE REESTRUTURAÇÃO ATRAVÉS DE DECRETO

Por: **Thiago Alencar Alves Pereira**

Possui graduação em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco(2007), especialização em DIREITO TRIBUTÁRIO pela IBET Instituto Brasileiro de Estudos Tributários(2009) e curso-técnico-profissionalizante em GESTÃO NA HABILIDADE EM CONTABILIDADE pelo Colégio Técnico Contábil Presidente Getúlio Vargas(2001). Atualmente é PROCURADOR DO ESTADO da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia (RO) e ADVOGADO da CORREA, LIMA, ALENCAR, AGUIAR E MIRANDA ADVOCACIA. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Público.

CONSULENTE: SECRETARIA DE ESTADO DA ASSISTÊNCIA E DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL - SEAS INTERESSADO (A): SECRETÁRIA DE ESTADO DA SEA

## EMENTA

Direitos Constitucional e Administrativo. Organização e funcionamento da Administração Pública. Reserva de Administração. Decreto Autônomo. Independência e harmonia entre os Poderes de Estado. Ausência de conflito entre normas Constitucionais. Harmonização. Possibilidade de declaração extrajudicial de inconstitucionalidade pelo chefe do Poder Executivo. Constitucionalização do direito administrativo. Doutrina. Jurisprudência. Considerações necessárias.

## I RELATÓRIO

Trata-se de processo administrativo instaurado pela Secretária de Estado da Assistência e do Desenvolvimento Social- SEAS, com pedido para análise de quanto a viabilidade de reestruturação via Decreto Governamental id 4546807.

Aduz que na busca de reorganizar as suas atividades, visando potencializar a efetivação das políticas públicas desenvolvidas pelo órgão, pretende realizar uma reestruturação organizacional, realocando algumas coordenadorias que atualmente estão inseridas no âmbito da SEAS nas Pastas que, de fato, deveriam contar com tais estruturas. Informa, ainda, que já contactou os demais secretários das pastas, sem êxito nestes, já que a estrutura atual – inchada e desconexa do modelo sugerido pelo Governo Federal – está engessada, criando embaraços à devida prestação das ações socioassistenciais.

As distribuições ocorreriam conforme a descrição a seguir:

- a. Coordenadoria do PROCON – SEDI;
- b. Coordenadoria do SINE Estadual – SEDI;
- c. Coordenadoria do TudoAqui – SUGESP;

d. Coordenadoria de Políticas sobre Alcool e Drogas – SESAU.

É o necessário a se relatar.

## II DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA

Com esteio na Resolução Norma<sup>va</sup> nº 03, de 21 de agosto de 20141, da Procuradoria Geral do Estado de Rondônia, seguindo os trilhos organizacionais da Advocacia Geral da União, as manifestações jurídicas poderão ser: I - parecer; II - informação; III - cota; IV – despacho; e V – Jus<sup>fica</sup>va. No caso, trata-se de PARECER:

### DO PARECER

Art. 3º O parecer deverá ser elaborado como resultado de estudos e análises jurídicas de natureza complexa que exijam aprofundamento, como também para responder consultas que exijam a demonstração do raciocínio jurídico e o seu desenvolvimento. § 1º Os pareceres emitidos pelas setoriais competentes terão numeração seqüencial e única, reiniciada a cada ano. § 2º Os pareceres emitidos pelo Procurador Geral do Estado e pelo Procurador Geral – Adjunto do Estado terão numeração seqüencial e exclusiva, reiniciada a cada ano.

## III FUNDAMENTAÇÃO

### III.1 – A CONSTITUIÇÃO FEDERAL COMO ÁPICE DA PIRÂMIDE JURÍDICA BRASILEIRA. CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO.

Preliminarmente, vale ressaltar a importância da Constituição em um Estado de Direito – que corresponde a pressupostos de juridicidade, constitucionalidade e direitos fundamentais. A Constituição foi criada para garantir a liberdade individual e, conseqüentemente, organizar o Estado e limitá-lo.

Neste trilhar, a Constituição pode ser conceituada com base em diferentes critérios. É comum apontar-se os conceitos sociológico, político e jurídico.

O conceito sociológico foi desenvolvido por Ferdinand Lassalle e enfatiza os fatores reais de poder na sociedade. O conceito político está relacionado a Carl Schmitt, para quem a constituição se refere à decisão política fundamental. O conceito jurídico está ligado a Hans Kelsen e entende a Constituição como uma norma jurídica fundamental. Kelsen também elaborou um, conceito lógico de constituição ao desenvolver a norma fundamental hipotética que não é norma jurídica, mas um fundamento lógico para o sistema de normas.

Essa evolução teórica e histórica fez com que o Estado deixasse de ser absoluto para se tornar Estado de Direito. E desde a criação da constituição escrita, o Estado é constitucional. Fala-se atualmente em Estado Constitucional de Direito.

A Constituição do Estado, então, seria um sistema de normas jurídicas que regula a forma de Estado, a forma de seu governo, as atribuições e competências de seus Poderes e órgãos, os direitos e garantias dos cidadãos e os limites de cada um dentro do território.

Daí a irradiação de normas constitucionais sobre atos infraconstitucionais (normas primárias, secundárias e assim por diante), falando-se em constitucionalização do direito.

O professor Luís Roberto Barroso explica que a percepção de constitucionalização do direito está ligada a um efeito expansivo das normas constitucionais, de modo que o conteúdo material e valorativo se espalha, imperativamente, por todo o sistema jurídico. Os princípios e regras da Constituição passam a balizar a validade e o sentido jurídico dos atos infraconstitucionais. A constitucionalização, intuitivamente, repercute sobre a atuação de todos os Poderes e Órgãos autônomos de Estado. Assim, a constitucionalização frente ao Legislativo reduz a discricionariedade ou liberdade de confecção de leis em geral e impõe alguns deveres na atuação frente a direitos e programas constitucionais. No tocante à Administração Pública, igualmente limita a discricionariedade, impondo a ela deveres de atuação, validando a feita de atos na aplicação direta e imediata da Constituição, independentemente da interposição do legislador ordinário. Quanto ao Poder Judiciário, serve de parâmetro para o controle de constitucionalidade por ele desempenhado (incidental e por ação direta), bem como condiciona a interpretação de todas as normas do sistema. (\*1)

A professora Maria Sílvia Zanella Di Pietro, ao tratar do princípio da legalidade, em artigo que trata da constitucionalização do direito administrativo, explica que a lei, quando é observada dentro de um sistema lógico-jurídico, destituído de qualquer conteúdo valorativo, torna a discricionariedade administrativa mais forte, porque a Administração Pública só tem que observar a lei em seu sentido formal. Porém, quando à lei formal se acrescentam considerações axiológicas, amplia-se a possibilidade de controle judicial, porque, por essa via, poderão ser corrigidos os atos administrativos praticados com inobservância de certos valores adotados como dogmas em cada ordenamento jurídico. Então, ao lado do princípio da legalidade, colocam-se os princípios gerais de direito e os princípios da moralidade, da razoabilidade, do interesse público, da motivação, como essenciais para delimitar o espectro de discricionariedade que a lei confere à Administração Pública. (\*2)

Tem-se, então, que a solução normativa aos problemas concretos não se pauta mais pela subsunção do fato à lei, mas exige do intérprete um procedimento de avaliação condizente com os valores jurídicos envolvidos (justiça, equidade, democracia, república). (\*3)

Percebe-se que o Estado Constitucional de Direito não compreende a subsunção do fato a lei como algo absoluto, trazendo como pressuposto de validade que a lei seja constitucional, por isso conduz a Juridicidade.

Nos ensinamentos do saudoso Procurador do Estado do Rio de Janeiro Diogo de Figueiredo Moreira Neto, o princípio da juridicidade seria como o “princípio da legalidade” em sentido amplo, ou seja, não se restringindo à mera submissão à lei, como produto das fontes legislativas, mas de reverência a toda a ordem jurídica. (\*4)



### III.II – A INEXISTÊNCIA DE CONFLITO DE NORMAS CONSTITUCIONAIS E SUA NECESSÁRIA HARMONIA. POSSIBILIDADE DE MUTABILIDADE DE NORMAS CONSTITUCIONAIS ORIGINÁRIAS.

Existente na doutrina constitucional, o conflito entre dispositivos constitucionais conduz a teses como a inconstitucionalidade de normas constitucionais. Tal conflito, entretanto, deve ser tido como aparente.

Em referência a essa suposta hierarquia entre as normas constitucionais, a posição aqui tomada é a de rechaçar tal possibilidade, por viger no constitucionalismo pátrio o princípio da unidade da Constituição. Entende Luís Roberto Barroso:

“O fundamento subjacente a toda a idéia de unidade hierárquico-normativa da Constituição é o de que as antinomias eventualmente detectadas serão sempre aparentes e, ipso facto, solucionáveis pela busca de um equilíbrio entre as normas, ou pela exclusão da incidência de alguma delas sobre dada hipótese, por haver o constituinte disposto neste sentido.” (\*5)

Compartilhando desse entendimento, deve-se apontar a opinião do jurista português J. J. Gomes Canotilho:

“O princípio da unidade hierárquico-normativa significa que todas as normas contidas numa constituição formal têm igual dignidade (não há normas só formais, nem hierarquia de supra- infra-ordenação dentro da lei constitucional).” (\*6)

Portanto, o caminho hermenêutico para viabilizar a estabilidade das normas constitucionais é harmonizá-las, compatibilizá-las. A interpretação de qualquer texto de direito impõe ao intérprete, sempre, em qualquer circunstância, o caminhar pelo percurso que se projeta a partir dele – do texto – até a Constituição. Um texto de direito isolado, destacado, desprendido do sistema jurídico, não expressa significado normativo algum. (\*7)

Pensar diferente é desconsiderar o Poder Constituinte Derivado que, embora secundário, limitado, condicionado, pode modificar o texto constitucional no núcleo não petrificado (artigo 60, §4o, CF/88).

O Supremo Tribunal Federal, em decisão proferida na ADIn no 2.024-2/DF, fez uma leitura mais flexível e mais condizente com a norma constitucional, leitura essa já adotada quando do julgamento, no início da década de 80, do Mandado de Segurança no 20.257-2/DF, Relator para o Acórdão Min. Moreira Alves (DJ de 27.02.1981). “Mais condizente” porquanto o art. 60, §4o, da Constituição de 1988 não impede a modificação de normas constitucionais, mas, sim, a abolição de decisões políticas fundamentais. Veja:

EMENTA: [...] 1. A “forma federativa de Estado” - elevado a princípio intangível por todas as Constituições da República - não pode ser conceituada a partir de um modelo ideal e apriorístico de Federação, mas, sim, daquele que o constituinte originário concretamente adotou e, como o adotou, erigiu em limite material imposto às futuras emendas à Constituição; de resto as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4o, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos cuja preservação nelas se protege. 2. À vista do modelo ainda acentuadamente centralizado do federalismo adotado pela versão originária da Constituição de 1988, o preceito questionado da EC 20/98 nem tende a aboli-lo, nem sequer a afetá-lo. [...] 6. A auto-aplicabilidade do novo art. 40, § 13 é questão estranha à constitucionalidade do preceito e, portanto, ao âmbito próprio da ação direta. (ADI 2024, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 03/05/2007, DJe-042 DIVULG 21-06-2007 PUBLIC 22-06-2007 DJ 22-06-2007 PP-00016 EMENT VOL-02281-01 PP-00128 RDDT n. 143, 2007, p. 230-231)

Finalizando este ponto, vale lembrar o valioso ensinamento de MIGUEL REALE:

“Devido ao fato inegável de a Nação constituir uma realidade, o grau mais alto de integração até hoje alcançado pela convivência humana, e ao fato não menos importante de que a Nação já contém em esboço ou em forma latente a personalidade estatal, que só se torna completa mediante o ordenamento jurídico, é que se costuma dizer que a Nação é titular da soberania. O termo “titular” neste caso não é empregado em sua acepção técnica, mas para indicar a sede, a fonte originária do poder estatal. E por isso que ainda dizemos que a soberania é da Nação, não em sentido contratualista-liberal, mas em sentido histórico-sociológico, visto como reconhecemos que toda Nação é um Estado em potência, tem o poder de se atualizar como pessoa jurídica na unidade de um ordenamento de Direito objetivo.” (\*8)

Viável a alteração constitucional, passemos aos decretos autônomos.

### III.III – O DECRETO INDEPENDENTE NO DIREITO BRASILEIRO E A CAPACIDADE DE AUTO-ORGANIZAÇÃO DO PODER EXECUTIVO.

#### INDEPENDÊNCIA ENTRE OS PODERES RESTABELECIDADA PELA EMENDA A CONSTITUIÇÃO NO 32/2001

Aqui iniciamos o ponto fulcral da consulta: pode o Poder Executivo, por ato próprio, independente de lei, organizar-se?

Para responder a pergunta é indissociável ver a evolução do texto constitucional, comparando as redações original e as emendas reformadoras.

Neste tom, a redação originária da Constituição, de 05 de outubro de 1988, previa que a lei devia criar, estruturar, estabelecer atribuições, organizar e dispor sobre o funcionamento de Ministérios e Órgãos da Administração:

#### Redação originária

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas; Art. 61. [...] § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: [...] e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;

Art. 61. [...] § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: [...] e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei; Art. 88. A lei disporá sobre a criação, estruturação e atribuições dos Ministérios.

Art. 88. A lei disporá sobre a criação, estruturação e atribuições dos Ministérios. (Redação originária) Art. 88. A lei disporá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.

Aqui temos o chamado Poder Regulamentar, que segundo a doutrina de Hely Lopes Meirelles: “[...] é a faculdade de que dispõem os Chefes do Executivo (Presidente da República, Governadores, e Prefeitos) de explicar a lei para sua correta execução”.

Sobre este tema cabe transcrever o magistral escólio do mestre português J.J. Gomes Canotilho, que assim resume a questão:

“A justificação do poder regulamentar a ter em conta é a justificação ou fundamento jurídico do poder regulamentar e não a justificação política, material ou prática da atribuição de poderes normativos à administração. Quanto ao problema do fundamento jurídico do poder regulamentar, foram abandonadas as primitivas justificações (poder próprio e inerente a qualquer administração, expressão do poder discricionário de administração), considerando-se que o poder regulamentar encontra seu fundamento na própria Constituição.” (\*9)

Sob a vigência da redação originária, Celso Antônio Bandeira de Mello, sobre os regulamentos brasileiros resume a questão:

“Em suma: é livre de qualquer dúvida ou entredúvida que entre nós, por força dos arts. 5º, 11, 84, IV e 37 da Constituição, só por leis se regula liberdade e propriedade; só por lei se impõem obrigações de fazer ou não fazer. Vale dizer: restrição alguma à liberdade ou propriedade pode ser imposta se não estiver previamente delimitada, configurada e estabelecida em alguma lei, e só para cumprir dispositivos legais é que o Executivo pode expedir decretos e regulamentos.” (\*10)

Ocorre que o tempo, senhor das razões, clinicou uma grave patologia no texto constitucional: o Poder Executivo era o único que não podia, por ato próprio, organizar-se. A Constituição, desde o nescedouro, permitia aos Poderes Legislativo (incisos VI e VII do art. 49, incisos III e IV do art. 51 e incisos XII e XIII do art. 52, todos da Constituição de 1988) e Judiciário (alíneas a e b do inciso I do art. 96 da Constituição de 1988) a sua auto-organização. (\*11)

E qual seria profilaxia para o caso clínico? A alteração da Constituição via emenda, permitindo-se que o Poder Executivo tivesse atribuições iguais a dos demais Poderes de Estado, fazendo cumprir o artigo 2º da Carta (manutenção da independentes e harmônicos entre si).

Esta profilaxia iniciou em maio de 1995 com a proposta de emenda a constituição no 01, de autoria do Deputado Mendonça Filho – PFL/PE (PEC 472/1997, de autoria do Senado Federal - Espiridão Amin – PPB/SC). Constatou-se no processo legislativo o voto em separado do Deputado Jutahy Júnior:

“INICIATIVA PRIVATIVA DO PRESIDENTE (art. 61, “e”) entendo que não há razão lógica para se retirar da iniciativa privativa do presidente da república a possibilidade de legislar sobre a estruturação e atribuições dos ministérios e órgãos da administração pública, conforme alteração proposta no item “e” do art. 61. Diante de tantas restrições, a ideia é somente alterar o art. 84, inciso VI, para permitir que por meio de decreto, o presidente possa deliberar sobre a organização e o funcionamento da administração federal quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.” (Diário da Câmara dos Deputados, Ano LV – no 010, quinta-feira, 20 de janeiro de 2000, Brasília-DF, 02486).

Aprovada a PEC no 472/1997, foi transformada na Emenda a Constituição no 32, de 11 de setembro de 2001, passando os artigos abaixo a ter a seguinte redação::

#### Redação pela Emenda Constitucional no 32, de 11 de setembro de 2001

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, b; Art. 61. [...] § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: [...] e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...] VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a ) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; Art. 88. A lei disporá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.

Com a alteração se passou a permitir no Brasil os chamados decretos autônomos ou independentes (admitidos em sede doutrinária por, e.g., Maria Sylvia Zanela Di Pietro, André Rodrigues Cyrino, Dora Maria de Oliveira Ramos, Gustavo Binembojm e José Carlos Francisco).

Conceituando os regulamentos independentes ou autônomos, Diogo Freitas Amaral diz que são:

“aqueles regulamentos que os órgãos administrativos elaboram no exercício da sua competência, para assegurar a realização das suas atribuições específicas, sem cuidar de desenvolver ou completar nenhuma lei em especial. Dessa forma, tais regulamentos não complementam qualquer lei anterior, mas estabelece autonomamente a disciplina jurídica que pautará a realização das atribuições específicas cometidas pelo legislador aos entes públicos considerados.” (\*12)

A primeira comparação a ser feita entre a redação original e a redação dada pela Emenda a Constituição no 32/2001 é a exclusão do artigo 84, inciso VI, da expressão “na forma da lei”, criando as alíneas “a” e “b” no inciso retro mencionado.

O inciso VI do artigo 84 da Constituição passou a possibilitar ao Presidente da República “dispor, mediante decreto” sobre “organização e funcionamento da administração federal”, excluindo do Parlamento a possibilidade de analisar o assunto. Entretanto, criar ou extinguir Ministério e Órgãos continuam com reserva de lei.

Diante da aludida Emenda Constitucional, parte da doutrina atual entende que o artigo 84, inciso VI, alíneas a e b, da Constituição Federal, passou a admitir os regulamentos autônomos no que tange à extinção de cargos e funções públicas vagos, assim como relativamente à organização e funcionamento da Administração Pública Federal.

Nessa linha, José Afonso da Silva, entendendo que os regulamentos autônomos são aqueles que demonstram a realidade de um poder regulamentar da Administração, sustenta a existência deste quando se trata de regulamentos de organização, onde expressamente não se tenha reservado uma esfera à lei, é o que ocorre no artigo 84, inciso VI, da Constituição Brasileira. (\*13)

O entendimento foi consagrado pelo Supremo Tribunal Federal, havendo vários julgados nesse sentido. Um caso emblemático foi a ADI no 2.564-DF, relatada pela Ministra Ellen Gracie, em que ela reconhece o regulamento independente, ao entender pela ausência de ofensa ao princípio da reserva legal, em virtude da nova redação atribuída ao inciso VI, do artigo 84, pela EC no 32/01:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO N.º 4.010, DE 12 DE NOVEMBRO DE 2001. PAGAMENTO DE SERVIDORES PÚBLICOS DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL. LIBERAÇÃO DE RECURSOS. EXIGÊNCIA DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. Os artigos 76 e 84, I, II e VI, a, todos da Constituição Federal, atribuem ao Presidente da República a posição de Chefe supremo da administração pública federal, ao qual estão subordinados os Ministros de Estado. Ausência de ofensa ao princípio da reserva legal, diante da nova redação atribuída ao inciso VI do art. 84 pela Emenda Constitucional no 32/01, que permite expressamente ao Presidente da República dispor, por decreto, sobre a organização e o funcionamento da administração federal, quando isso não implicar aumento de despesa ou criação de órgãos públicos, exceções que não se aplicam ao Decreto atacado. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente. (ADI 2564, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 08/10/2003, DJ 06-02-2004 PP-00021 EMENT VOL-02138-03 PP-00511)

Nesse sentido, ADIN no 3.254-2/ES, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ 02.12.2005 e ADIN no 2.857-0/ES, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 30.11.2007.

Assim, o decreto passa a prescindir da existência de lei prévia, retirando sua validade diretamente da Constituição, conforme ADIN no 3.614 9/PR, Rel. Min. Carmem Lúcia, DJ 23.11.2007 e não um decreto de execução que consta no artigo 84, inciso IV, e que está a depender de lei.

O Decreto, então, é o único instrumento normativo apto a versar sobre atribuições e estruturação intestinas dos Ministérios e órgãos da administração pública (“intestinas” pois, em razão do princípio da legalidade contido no artigo 5º, inciso II, da CF/88, não pode haver, in casu, influxo restritivo sobre direitos de particulares). Portanto, as atribuições e a estruturação intestinas dos Ministérios e órgãos da administração pública não mais tocam à lei, devendo ser veiculadas em decreto autônomo – vale repetir, espécie normativa primária – desde que não implique aumento de despesa ou criação ou extinção de órgãos públicos (Ver MANUAL DE ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL).

É indispensável a iniciativa do Chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/01, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelem as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação.

Insisto. Essa leitura do decreto autônomo conforma-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e com a doutrina pátria sobre a matéria:

“Nos sistemas jurídicos que admitem essa distinção, os regulamentos independentes ou autônomos só podem existir em matéria organizativa ou de sujeição; nunca nas relações de supremacia geral.” (\*14)

A Advocacia-Geral da União, no PARECER n. 01141/2015//DFM/GAB/CONJUR MP/CGU/AGU, traz ensinamento do Ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Eros Roberto Grau:

“Os regulamentos autônomos ou independentes são emanados a partir de atribuição implícita do exercício de função normativa ao Executivo, definida no texto constitucional ou decorrente de sua estrutura. A sua emanção é indispensável à efetiva atuação do Executivo em relação a determinadas matérias, definidas como de sua competência. Verificase, portanto, no caso deles, atribuição implícita do exercício de função normativa na destinação de determinada competência ao Executivo. O exercício da função administrativa impõe, em certos casos, o exercício ancilar de função normativa.

[...]

iii) os regulamentos autônomos ou independentes, que são os que, decorrendo de atribuição do exercício de função normativa implícita no texto constitucional, importam exercício daquela função pelo Executivo para o fim de viabilizar a atuação, dele, no exercício de sua função administrativa de competência; envolvem, quando necessário, inclusive a criação de obrigação de fazer ou deixar de fazer alguma coisa.” (obra *Direito Posto e o Direito Pressuposto*, São Paulo: Malheiros, 2005, p. 252-253)

Não há dúvidas que o Presidente da República poderá, sem lei, dispor por decreto sobre organização e funcionamento da administração federal.

E os Estados-membros e Municípios? Podem igualmente dispor sobre organização e funcionamento via Decreto? Ao julgar a ADIn no 2.806-5/RS, o Supremo Tribunal Federal deixou assente que o decreto autônomo, nos termos da Emenda Constitucional no 32, de 2001, aplica-se, também, em nível estadual. Vejamos:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 11.830, DE 16 DE SETEMBRO DE 2002, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. ADEQUAÇÃO DAS ATIVIDADES DO SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL E DOS ESTABELECIMENTOS DE ENSINO PÚBLICOS E PRIVADOS AOS DIAS DE GUARDA DAS DIFERENTES RELIGIÕES PROFESSADAS NO ESTADO. CONTRARIEDADE AOS ARTS. 22, XXIV; 61, § 1.º, II, C; 84, VI, A; E 207 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. No que toca à Administração Pública estadual, o diploma impugnado padece de vício formal, uma vez que proposto por membro da Assembléia Legislativa gaúcha, não observando a iniciativa privativa do Chefe do Executivo, corolário do princípio da separação de poderes. Já, ao estabelecer diretrizes para as entidades de ensino de primeiro e segundo graus, a lei atacada revela-se contrária ao poder de disposição do Governador do Estado, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento de órgãos administrativos, no caso das escolas públicas; bem como, no caso das particulares, invade competência legislativa privativa da União. Por fim, em relação às universidades, a Lei estadual n.º 11.830/2002 viola a autonomia constitucionalmente garantida a tais organismos educacionais. Ação julgada procedente. (ADI 2806, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 23/04/2003, DJ 27-06-2003 PP-00029 EMENT VOL-02116-02 PP-00359 RTJ VOL-00191-02PP-00479)

Diz o Ministro em seu voto que a lei “revela-se ofensiva ao artigo 84, VI, a, da Constituição, por igual de aplicação extensiva aos Estados, visto cuidar de órgãos da Administração, cuja organização e funcionamento hão de ser disciplinados, privativamente, por decreto do chefe do Poder Executivo.”

Daí extrai-se a inconstitucionalidade do artigo 65, VII, da Constituição Estadual, que autoriza somente por lei a organização e o funcionamento da administração do Estado (\*15), podendo o Governador do Estado declarar o dispositivo inconstitucional por Decreto, ajuizando-se logo após Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal – como já se manifestou este Procurador de Estado subscritor em análise ao Decreto Estadual no 17.981, de 05 de julho de 2013.

Portanto, “os Estados têm, hoje, quanto ao processo legislativo, amplo campo de autodeterminação.” (\*16). Há, no entanto, “princípios – normas abstratas e genéricas – que se possam deduzir do processo legislativo federal e que sejam suficientemente relevantes para que se justifique sua obrigatoriedade.” (\*17). Entre tais princípios, Manoel Gonçalves Ferreira Filho inclui a reserva de iniciativa em termos análogos ao do modelo federal, porquanto instrumento de proteção do Chefe do Poder Executivo, bem assim por veicular matérias confiadas “à sua especial atenção”.

O Supremo Tribunal Federal já pacificou o tema em diversas decisões:

‘AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI ESTADUAL 10539/00. DELEGACIA DE ENSINO. DENOMINAÇÃO E ATRIBUIÇÕES. ALTERAÇÃO. COMPETÊNCIA. CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA OBRIGATORIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. VETO. REJEIÇÃO E PROMULGAÇÃO DA LEI. VÍCIO FORMAL: MATÉRIA RESERVADA À INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO. 1. Delegacia de ensino. Alteração da denominação e das atribuições da entidade. Iniciativa de lei pela Assembléia Legislativa. Impossibilidade. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo sobre matérias pertinentes à Administração Pública (CF/88, artigo 61, § 1º, II, “e”). Observância pelos estados-membros às disposições da Constituição Federal, em razão da simetria. Vício de iniciativa. 2. Alteração da denominação e das atribuições do órgão da Administração Pública. Lei oriunda de projeto da Assembléia Legislativa. Veto do Governador do Estado, sua rejeição e a promulgação da lei. Subsistência do atentado à competência reservada ao Chefe do Poder Executivo para dispor sobre a matéria. Vício formal insanável, que não se convalida. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 10539, de 13 de abril de 2000, do Estado de São Paulo’ (ADI no 2.417/SP, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ de 5/12/03).

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N.º 10.309/99, DO ESTADO DE SÃO PAULO, ORIUNDA DE PROJETO DE MEMBRO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, QUE DISPÕE SOBRE ATRIBUIÇÕES DE ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO. ART. 61, I, E, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Plausibilidade da alegação de ofensa ao dispositivo constitucional em referência, corolário do princípio da separação de Poderes, de observância imperiosa pelos Estados Membros, conforme entendimento pacífico do Supremo Tribunal Federal. Medida cautelar deferida para suspensão provisória da eficácia do diploma normativo sob enfoque. (ADI 2239 MC, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 09/11/2000, DJ 15-12-2000 PP-00060 EMENT VOL-02016-01 PP-00060)

Lei do Estado de São Paulo. Criação do Conselho Estadual de Controle e Fiscalização do Sangue (COFISAN), órgão auxiliar da Secretaria de Estado da Saúde. Lei de iniciativa parlamentar. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade reconhecida. Projeto de lei que visa à criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CF/1988). Princípio da simetria. [ADI 1.275, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 16-5-2007, P, DJ de 8-6-2007.] = ADI 3.179, rel. min. Cezar Peluso, j. 27-5-2010, P, DJE de 10-9-2010.

A Lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo (...). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada. [ADI 2.857, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 30-8-2007, P, DJ de 30-11-2007.]

É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação [ADI 3.254, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-11-2005, P, DJ de 2-12-2005.] = AI 643.926 ED, rel. min. Dias Toffoli, j. 13-3-2012, 1ª T, DJE de 12-4-2012.

Lei de iniciativa do Ministério Público. (...) O texto normativo criou novo órgão na administração pública estadual, composto, entre outros membros, por dois secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. Afronta ao disposto no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição do Brasil. [ADI 603, rel. min. Eros Grau, j. 17-8-2006, P, DJ de 6-10-2006.]

Há quem diga que a Emenda Constitucional no 32 de 2001 traduz hipótese de reserva de administração ou deslegalização. A Ministra Carmén Lúcia do STF, na ADIn no 4568-DF, pontuou:

“Gostaria de fazer também uma pequena abordagem, apidamente conceitual, é que, na realidade, a hipótese do caso se amolda ao novel fenômeno da deslegalização, estudada com maestria pelos professores de Direito Administrativo e que consiste exatamente na retirada, pelo próprio legislador, de certas matérias do domínio da lei, passando-se ao domínio do regulamento.

Cito aqui as lições do professor Diogo Moreira Neto, que tem um trabalho específico, para concluir que, assim, a maior ou menor margem de atuação do Poder Executivo não descaracteriza o rebaixamento do status normativo da matéria, justamente porque configura o fenômeno da deslegalização.

Não é correto afirmar, como faz a inicial, que a sistemática da lei concederia exclusividade ao Poder Executivo para a fixação do valor do salário mínimo, supostamente conduzindo à conclusão de que o Congresso Nacional não poderá se manifestar sobre o valor na forma da lei. Ora, se a habilitação do Poder Executivo para estabelecer o valor do salário mínimo encontra sede na lei, como é próprio do fenômeno da deslegalização, simplesmente não há nada que impeça ou obstaculize que o próprio Poder Legislativo, se assim o desejar, revogue in totum essa sistemática que ele próprio instituiu. Em outras palavras, se é a lei que ampara o poder normativo do Executivo, também a lei poderá suprimir ou mitigar tais poderes, de modo que não cabe falar em silenciamento do Poder Legislativo.”

Parece-me notório que não é o caso de deslegalização, já que o Decreto independente tem sede na própria constituição, igualmente não sendo facultado aos entes federados tratar diferentemente o tema, não sendo despropositado sustentar ser a eles cogente a adoção do decreto autônomo nos termos em que introduzido pela Emenda Constitucional no 32, de 2001. Isso porque também o decreto autônomo versa matérias que são confiadas à especial atenção do Chefe do Poder Executivo, afastada a ingerência dos demais poderes

### III. III - DELIMITAÇÃO DOS VOCÁBULOS “ORGANIZAÇÃO” E “FUNCIONAMENTO”.

#### A “MENS LEGIS” DO CONSTITUINTE DERIVADO.

Certos da possibilidade exclusiva de o Chefe do Poder Executivo dispor por Decreto, independente de lei, sobre organização e funcionamento da administração, chega-se ao momento em que se indaga o que é organização e o que é funcionamento da Administração?

A doutrina do professor Sundfeld, ainda sob a vigência da redação original do art. 84, inc. VI, da Constituição de 1988, (1991, p. 48) já ponderava:

“[...] em princípio, é dado ao decreto criar órgão, desde que o faça com o aproveitamento de cargos já existentes e desde que suas competências ou já tenham sido atribuídas por lei à Administração ou não importem na prática de atos que constringam a esfera jurídica dos particulares.” (\*18)

O ilustre mestre baiano Paulo Modesto leciona:

“É certo que os regulamentos expedidos na forma do art. 84, VI, ‘a’, da Constituição Federal não podem ser reduzidos a simples ‘regulamentos de execução’, pois vocacionados a modificar a organização administrativa anterior, inclusive quanto à estruturação das atribuições e a distribuição dos cargos necessários à composição

de órgãos públicos, mas não podem também ser confundidos com os denominados ‘regulamentos autônomos’, ao menos se estes forem concebidos como normas administrativas capazes de inovar primariamente a ordem jurídica, criando direitos e deveres aos particulares, impondo obrigações, restrições ou faculdades independentemente de lei prévia e sem sujeição a alteração por lei posterior. (...) No caso da competência prevista no art. 84, IV, b, não se defere ao Presidente a competência para a edição de uma norma geral no exercício da função administrativa. (...) Neste caso, pode-se dizer que há decreto autônomo, mas não regulamento autônomo, pois exercita-se função legislativa autônoma, não função administrativa.” (\*19)

E segue Paulo Modesto esclarecendo o significado dos vocábulos “organização” e “funcionamento” da administração:

“a) reodenar ou recompor matéria de relevo preponderantemente interno (estruturação/vinculação), deslocando, desmembrando ou remanejando atribuições previamente estabelecidas de um para outro órgão da mesma pessoa jurídica ou até deslocando o próprio órgão como um todo, modificando os seus vínculos diretos de subordinação (deslocamento horizontal ou vertical) e b) redistribuir cargos e funções entre órgãos, de forma a aperfeiçoar o emprego da força de trabalho na intimidade da Administração Pública.” (\*20)

André Cyrino também vislumbra a possibilidade de criação de órgão público no seio Administração por meio de regulamento presidencial. Eis as suas lições:

“É evidente que a “criação” de órgãos administrativos através da técnica da subdivisão não foi abolida do sistema brasileiro. O telos reformador foi agilizar a Administração e facilitar os meios de sua própria organização. A idéia não era dificultar a sua reestruturação interna, como ocorreria numa interpretação literal da vedação em discussão. Em síntese, o que se quer demonstrar é que a subdivisão orgânica não significa, em princípio, a criação de novos órgãos no sentido da norma do art. 84, VI, “a”, da Constituição. O que não se vislumbra ser possível é que, através da reorganização e transferência de atribuições administrativas se crie órgão novo com características inteiramente diversas dos órgãos que lhe deram origem. Nesse caso, pode-se pegar emprestada, como parâmetro da ação regulamentar, a idéia do desvio de finalidade dos atos administrativos.” (\*21)

A doutrina é cirúrgica ao esclarecer que o Decreto pode cindir órgãos como fundi-los, desde que as competências já existentes sejam mantidas.

“Assim, é admissível que, através de decreto, o Governador do Estado crie órgão denominado ‘Assessoria Especial de Assuntos Internacionais’, se o cargo de assessor, anteriormente criado por lei, já existe nos quadros da Administração, e se as competências a ele atribuídas se resumem à assessoria do Chefe do Executivo em assuntos internacionais [...]” (\*22)

A doutrina é cirúrgica ao esclarecer que o Decreto pode cindir órgãos como fundi-los, desde que as competências já existentes sejam mantidas.

“[...] admitem a supressão pura e simples por decreto os órgãos que também por esta via tenham sido criados e que já foram estudados: unidades subalternas, auxiliares, resultantes do aproveitamento de cargos pré-existentes. Tais órgãos, quando nascidos diretamente de atos administrativos, podem desaparecer do mesmo modo – tudo pela óbvia razão de que, se a lei não foi necessária quando de sua introdução no aparelho burocrático, também não haveria de sê-lo para sua eliminação.”

José dos santos Carvalho Filho, em Manual de Direito Administrativo, 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 532, esclarece:

“Tem sido usualmente admitida na Administração a denominada transformação de cargos “sem aumento de despesa”, implementada por atos administrativos oriundos de autoridades dirigentes de pessoas e órgãos públicos, através dos quais se extinguem alguns cargos e se criam outros com despesa correspondente à daqueles. Na verdade, não se trata propriamente, no caso, de transformação de cargos, a ser prevista em lei, mas sim de mera reorganização interna muito mais de caráter administrativo. Tal procedimento, aliás, restou sufragado pela EC 32/2001 [...]”

O Tribunal de Justiça de São Paulo, julgando a ADIn no 9043284-61.2007.826.0000, pelo seu órgão especial, com relatoria para acórdão pelo Desembargador Renato Nalini, decidiu:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. Decreto do Governador que reorganiza estrutura e atribuições de Secretarias de Estado. Ausência de criação ou extinção de Secretaria. Mero remanejamento de funções e recurso, sem qualquer dispêndio. Discricionariedade administrativa que não vulnera a ordem fundante”.

Aqui renovo o texto constitucional para concluir que é possível por Decreto prever organização, funcionamento e atribuições de órgãos, pois palavras constantes na redação originária foram excluídas com a redação dada pela Emenda a Constituição no 32/2001:

Art. 61. [...] § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: [...] e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública; (Redação originária)

Art. 61. [...] § 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: [...] e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação pela Emenda Constitucional no 32, de 11 de setembro de 2001) [...]

Art. 88. A lei disporá sobre a criação, estruturação e atribuições dos Ministérios. (Redação originária) Art. 88. A lei disporá sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública. (Redação pela Emenda Constitucional no 32, de 11 de setembro de 2001)

Tendo em vista que os vocábulos possuem significado próprio, a existência inicial no texto constitucional com posterior exclusão por emenda evidencia que após a EC no 32/2011 é de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo: organização, atribuições, funcionamento e estruturação.

Não podemos esquecer, alfm, o significado atribuído pelos lexicógrafos:

Organização: substantivo feminino. 1. ato ou efeito de organizar(-se). 2. composição, estrutura regular das partes que constituem um ser vivo. 3. por analogia entidade que serve à realização de ações de interesse social, político etc.; instituição, órgão, organismo, sociedade. 4. ordenação das partes de um todo; arrumação.

Funcionamento: substantivo masculino. 1. ato ou efeito de funcionar.

Atribuição: /u-i/ substantivo feminino. 1. ato ou efeito de atribuir. 2. responsabilidade própria de um cargo ou função; competência, prerrogativa. 3. funções, obrigações, prerrogativas, poderes, direitos de certas autoridades. 4. m.q. JURISDIÇÃO (“território”).

A tese aqui esposada é adotada pela Presidência da República. Deve-se verificar que a chefia do Executivo valeu-se da prerrogativa do regulamento autônomo para vetar por inconstitucionalidade a redação proposta pelo art. 5º do Projeto de Lei no 23, de 2001 (que resultou na Lei 10303/01, de 31.10), para o acréscimo, por iniciativa parlamentar, do art. 21- A, a ser introduzido na Lei 6385/76, de 07.12 (Lei da CVM):

Conforme as razões do veto na Mensagem no 1213/01, 31.10, houve vício de iniciativa, em face da nova redação art. 61, §1º, “e”, da Constituição, sendo que, após 11 de setembro de 2001, as normas que:

#### Razões do veto

“ A criação, estruturação e atribuições, inclusive a organização e funcionamento dos órgão e entidades da administração pública eram, à época da propositura do projeto, matéria de iniciativa reservada ao Presidente da República (art. 61, § 1º o , e, do texto original da Constituição Federal). Padecem de vício de iniciativa, portanto, as normas que, mediante iniciativa parlamentar, tem por objetivo atribuir competências à Comissão de Valores Mobiliários. Outrossim, tais matérias tornaram-se, por força da Emenda Constitucional no 32, de 11 de setembro de 2001, questões reservadas a Decreto (CF, art. 84, VI, a, com redação da EC 32).”

Em outra oportunidade, mas na mesma data e sobre matéria semelhante, na Exposição de Motivos no 213/01, de 31.10, (que apresentou minuta do creto 3995/01, o qual alterou dispositivos da Lei 6385/76, de 07.12) do Ministério de Estado e Fazenda, consignou-se que “as atribuições e a estruturação dos Ministérios e órgãos da administração pública não mais tocam à lei, podendo ser veiculadas em decreto autônomo – (...) espécie normativa primária desde que não implique aumento de despesa ou criação ou extinção de órgãos públicos”.

No mesmo sentido, o Supremo Tribunal Federal, sob a égide da Carta de 1969, entendeu, com base no art. 81, V, perfeitamente possível que decreto promova a organização da Administração através da criação de novos órgãos com cargos e atribuições já existentes, sem que houvesse aumento de despesa, sendo-lhe lícito ainda estabelecer atribuições internas para a instrumentalização das mudanças. O relator, Min. Oscar Corrêa, valendo-se do parecer da Procuradoria-Geral da República aprovado pelo então Procurador Geral Sepúlveda Pertence, entendeu que “criar órgão não importa necessariamente incremento das despesas públicas, nem tem por consectário infalível gerar novos cargos. É concebível um órgão criado por cargos preexistentes”. E conclui “o decreto (...) não é inconstitucional no que cria órgãos, retira competências de outros, atribuindo-as a entes diversos, e reestrutura a administração. Tampouco nos parecem ilegítimas as providências anunciadas para instrumentalizar as mudanças” (Representação de Inconstitucionalidade no 1508-4-MT, Tribunal Pleno. Relator: Min. Oscar Corrêa, j. 29.09.1988).

### III. IV - INCOMPATIBILIDADE DO ARTIGO 84, VI, “A” COM O ARTIGO 167, VI, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Este assunto é sensível e merece parcimônia na avaliação.

Quando falamos em reorganização e funcionamento da administração via Decreto, a pergunta que logo fazemos é: e o orçamento? Vai junto?

A melhor resposta que me apresenta é: NÃO.

Notem que a vedação constitucional é para a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.

José de Ribamar Caldas Furtado - Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, Mestre em Direito pela UFPE, Professor de Direito Administrativo, Financeiro e Tributário da UFMA, Instrutor da Escola do Ministério Público do Maranhão - traz em seu livro “Elementos de direito financeiro”, 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 156-157, a diferença entre remanejamento, transposição e transferência:

a) remanejamentos são realocações na organização de um ente público, com destinação de recursos de um órgão para outro. Podem ocorrer, por exemplo, em uma reforma administrativa. A extinção de um órgão pode levar a Administração a decidir pelas realocações das atividades, inclusive dos respectivos programas de trabalho, recursos físicos e orçamentários, para outros órgãos, sejam da administração direta, sejam da administração indireta. Nesse caso, não cabe a abertura de crédito adicional especial para cobertura de novas despesas, uma vez que as atividades já existem, inclusive os respectivos recursos não-financeiros. Entretanto, se houver a necessidade da criação de um cargo novo, a Administração deverá providenciar a abertura de um crédito adicional para atender a essa despesa;

b) transposições são realocações no âmbito dos programas de trabalho, dentro do mesmo órgão. Pode acontecer que a administração da entidade governamental resolva não construir a estrada vicinal, já programada e incluída no orçamento, deslocando esses recursos para a construção de um edifício para nele instalar a sede da secretaria de obras, também já programada e incluída no orçamento, cujo projeto original se pretende que seja ampliado. Nesse caso, basta que a lei autorize a realocação dos recursos orçamentários do primeiro para o segundo projeto;

c) transferências são realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho. Ou seja, repriorizações dos gastos a serem efetuados. Pode ocorrer que a administração do ente governamental tenha que decidir entre realocar recursos para a manutenção de uma maternidade ou adquirir um novo computador para o setor administrativo dessa maternidade, que funciona relativamente bem, ainda que utilizando computadores antigos. A opção por recursos para a manutenção da maternidade se efetivará através de uma transferência, que não se deve confundir com anulações, parciais ou totais, de dotações para abrir crédito adicional especial. Nas transferências, as atividades envolvidas continuam em franca execução; nos créditos adicionais especiais ocorre a implantação de uma atividade nova.

A Lei Federal no 4.320/64, em seu artigo 11, classifica a receita orçamentária em duas categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

Quando a reorganização administrativa é feita, o órgão (ou parte dele) passa a estrutura de outro, de modo que, embora não haja alteração na categoria econômica preestabelecida na Lei Orçamentária Anual - LOA, haveria a passagem para outro órgão.

Esclarece-se, por oportuno, que em virtude do princípio orçamentário da exclusividade (art. 165, § 8o, da CF/88), é constitucionalmente vedado que se inclua na lei orçamentária anual autorização prévia para realocação, por remanejamento, transposição ou transferência de recursos; no entanto, nada obsta a essa previsão na lei de diretrizes orçamentárias (LDO):

Art. 165. [...] § 8o A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Ressalte-se que a norma constitucional não exige lei específica, mas autorização legislativa.

Dessa forma, não é possível a fixação, na lei orçamentária anual, de autorização para o remanejamento de recursos orçamentários, por expressa vedação do art. 165, § 8o, da Constituição Federal, devendo, portanto, ser editada outra lei para dispor a respeito do tema.

Nada impede, contudo, que a própria lei de diretrizes orçamentárias, preveja a possibilidade de remanejamentos, transposições e transferências, especialmente em face da previsão da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, ou mesmo de alteração de suas competências.

Nesse contexto, tomamos como exemplo a própria Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício financeiro de 2012 (Lei n. 12.465/11), que traz previsão que nos parece plenamente adequada a essas situações, conforme seu art. 63:

Art. 63. O Poder Executivo poderá, mediante decreto, transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2012 e em créditos adicionais, em decorrência da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, mantida a estrutura programática, expressa por categoria de programação, conforme definida no art. 5o, § 1o, desta Lei, inclusive os títulos, descritores, metas e objetivos, assim como o respectivo detalhamento por esfera orçamentária, grupos de natureza de despesa, fontes de recursos, modalidades de aplicação e identificadores de uso e de resultado primário.

Assim, não havendo previsão na LDO para remanejamentos, transferência e transposições, a reorganização administrativa não poderá dispor sobre orçamento das atribuições reorganizadas.

De outro giro, parece-me viável o uso da técnica de descentralização de créditos orçamentários.

## IV CONCLUSÃO / DISPOSITIVO

Do exposto, a Procuradoria Geral do Estado, através desta unidade de execução direta na Secretaria de Estado, OPINA e ORIENTA:

1. Quanto ao artigo 65, VII, da Constituição Estadual, que autoriza a organização e o funcionamento da administração do Estado somente por lei:

a. O artigo 65, VII, da Constituição Estadual é inconstitucional por ser ofensivo ao artigo 84, VI, a, da Constituição Federal, de aplicação extensiva aos Estados (Princípio da Simetria e da reprodução obrigatório), visto cuidar de órgãos da Administração, cuja organização e funcionamento não de ser disciplinados, privativamente, por decreto do chefe do Poder Executivo (ADIn no 2.806-5/RS, o Supremo Tribunal Federal). Os regulamentos autônomos existem num âmbito de reserva administrativa delimitada pela Constituição. Se a lei invadir essas matérias, será inconstitucional, por ofender a denominada reserva de administração, decorrência do conteúdo nuclear do princípio da separação de poderes (CF, art. 2o). As matérias reservadas ao regulamento autônomo são as relativas à organização e ao funcionamento da Administração Pública, quando não implicar aumento de despesa.

b. Os Estados-membros, na elaboração de seu processo legislativo, não podem afastar-se do modelo federal ao qual devem sujeitar-se obrigatoriamente (CF, artigo 25, caput). Entre as matérias que não podem ser disciplinadas pelo poder constituinte estadual acham-se aquelas cuja iniciativa reservada são do Chefe do Poder Executivo (CF, artigos 61, § 1o, II, a e e 84, I, VI, a e b e inciso XXV). Precedente do STF: ADI no 102-RO, rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno do STF, DJU de 29.11.02, p. 17.

c. Padecem de vício de iniciativa, portanto, as normas que, mediante iniciativa parlamentar, tem por objetivo atribuir competências à Secretarias e Órgãos do Estado. Tais matérias tornaram-se, por força da Emenda Constitucional no 32, de 11 de setembro de 2001, questões reservadas a Decreto (CF, art. 84, VI, a, com redação da EC 32).

d. Os Chefes dos Poderes Executivos federal, estaduais, distrital e municipais, por tomarem posse com o compromisso de guardar especial observância à Constituição da República (arts. 78 da CR/88), podem deixar de cumprir lei que entendam por inconstitucional, ainda que sem manifestação do Judiciário a respeito, decisão esta que vincula toda a Administração Pública a eles subordinada e que importa na assunção dos riscos que decorrem de suas escolhas político-jurídicas. Precedente do STF. (STJ. Recurso em Mandado de Segurança (RMS) no 24.675/RJ, Min. relator MAURO CAMPBELL MARQUES).

e. O Poder Executivo tem o poder-dever de descumprir Leis que se verifiquem inconstitucionais.

f. A prerrogativa de ordenar o descumprimento de lei reputada por inconstitucional pela Procuradoria Geral do Estado de Rondônia é do Governador do Estado, e não da PGE-RO.

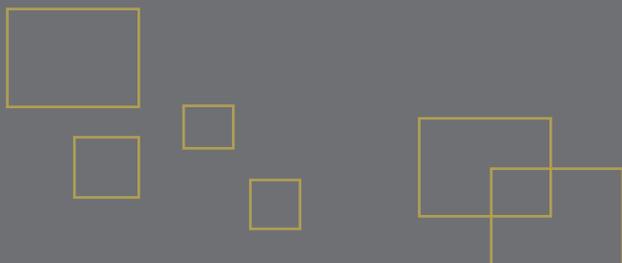
g. O caráter abrangente pretendido com a decisão de descumprimento pode seguir duas lógicas:

i. A dos pareceres normativos da PGE, ou seja, após aprovação por 2/3 (dois terços) dos membros do Conselho Superior da Procuradoria Geral, deve a Procuradora Geral do Estado propor ao Governador do Estado de Rondônia a outorga de efeito normativo ao parecer exarado pela Instituição, vinculando, sem exceção, todo o Poder Executivo do Estado (artigo 11, inciso VI, da LC n. 620/2011);

ii. Ou a emissão direta de Decreto pelo Governador, ordenando o não cumprimento da lei no que concerne ao cancelamento de consignações, pois apenas com a chancela do Governador do Estado a manifestação favorável ao descumprimento de lei inconstitucional vinculará toda a administração pública, seja ela direta ou indireta, não fazendo sentido que se autorize a não aplicação de lei reputada inconstitucional em âmbito limitado do Poder Executivo (apenas uma secretaria ou órgãos), como decorreria da normativa conferida aos pareceres da PGE tão somente aprovados pelo (a) Procurador (a) Geral de Estado, na forma do artigo 11, inciso V, da LC n. 620/2011.

h. É o Governador que tem a primazia de gerir a Administração Pública estadual e poder de decidir sobre o descumprimento abrangente de lei reputada inconstitucional pela PGE. Assim, garante-se a segurança jurídica e estabilidade do sistema, distribuindo-se, corretamente, as responsabilidades políticas e jurídicas dos atores envolvidos.

i. Após a publicação de Decreto tornando inaplicável o artigo 65, VII, da Constituição Estadual, o Governador deverá ajuizar Ação Direta de Inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal – como já se manifestou este Procurador de Estado subscritor em análise ao Decreto Estadual no 17.981, de 05 de julho de 2013.



2. Quanto a viabilidade de reorganização administrativa via Decreto, independente da existência de Lei (ou medida provisória do Governador):

a. Cabe com exclusividade ao Chefe do Poder Executivo dispor, em decreto, sobre a organização, reorganização, competências, atribuições, denominação das unidades e cargos, suas especificações, funções e funcionamento dentro das Secretarias de Estado (órgão primário) - estas criadas por Lei de igual iniciativa do Chefe do Poder Executivo (art. 61, §1º o, "e", c/c art. 84, VI, "a", do texto da Constituição Federal com redação dada pela EC n. 32/2001). Por Decreto é possível, exempli gratia:

i. o estabelecimento de atribuições, desde que se trate de competências internas (não podendo criar direitos e obrigações para terceiros).

ii. a transferência de atribuições de um órgão para outro, desde que os cargos já existam antes - e isso é possível mesmo que a lei criadora das atribuições tenha especificado o órgão detentor de tais competências.

iii. reordenar ou recompor matéria de relevo preponderantemente interno (estruturação/vinculação), deslocando, desmembrando ou remanejando atribuições previamente estabelecidas de um para outro órgão da mesma pessoa jurídica ou até deslocando o próprio órgão como um todo, modificando os seus vínculos diretos de subordinação (deslocamento horizontal ou vertical), desde que não importem na prática de atos que constringam a esfera jurídica dos particulares.

iv. redistribuir cargos e funções entre órgãos, de forma a aperfeiçoar o emprego da força de trabalho na intimidade da Administração Pública, desde que não importem na prática de atos que constringam a esfera jurídica dos particulares.

b. Podem os Estados-membros editar medidas provisórias para fins de criar e extinguir Secretarias de Estado (órgão primário). Competência advinda do princípio da simetria, em obediência as regras básicas do processo legislativo no âmbito da União (CF, artigo 62). Precedente: ADI no 425-TO, rel. Min. Maurício Corrêa, Pleno do STF, DJU de 19.12.03, p. 19.

c. À lei (ou medida provisória) de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo cabe:

i. estabelecer as regras gerais que irão orientar a fixação de suas estruturas regimentais, definindo os órgãos da estrutura básica (Secretarias de Estado), com competências gerais estabelecidas, bem como a definição das autoridades com "status" de Secretário, assegurando aos titulares as prerrogativas necessárias para a gestão da nova estrutura.

ii. a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, salvo a extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos, que pode ser via Decreto.

d. Com a Emenda a Constituição n. 32/2001, o Poder Executivo passou a poder, por ato próprio e autônomo, organizar-se. A Constituição, desde o nescedouro, já permitia aos Poderes Legislativo (incisos VI e VII do art. 49, incisos III e IV do art. 51 e incisos XII e XIII do art. 52, todos da Constituição de 1988) e Judiciário (alíneas a e b do inciso I do art. 96 da Constituição de 1988) a sua auto-organização.

e. Precedentes de Tribunais de Justiça: a) Tribunal de Justiça de São Paulo, julgando a ADIn no 9043284-61.2007.826.0000, b) Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, julgando a ADIn no 0023472-40.2014.8.19.0000, c) Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Processo no 91.0000.04.407321-1, rel. Des. Célio César Paduani, DJMG de 16.12.2005.

3. É inconstitucional o remanejamento orçamentário feito via Decreto ou na Lei Orçamentária Anual (LOA), podendo, entretanto, o remanejamento ser feito quando há expressa autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO ou em lei ordinária (não é necessário lei específica).

4. ORIENTA o Governador do Estado a:

i. Negar aplicação, via Decreto, ao artigo 65, VII, da Constituição Estadual, por ser inconstitucional, vez que é notoriamente ofensivo ao artigo 84, VI, a, da Constituição Federal. Precedentes do STF.

ii. Criar e extinguir Secretarias de Estado por Lei ou Medida Provisória.

iii. Dispor, via Decreto, sobre organização e funcionamento da Administração Estadual.

É a opinião que submete-se ao Procurador Geral do Estado para deliberação, conforme ordem contida no artigo 11, inciso V, da Lei Complementar no 620/2011.

## NOTAS

(\*1) (pág 64) - BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (Coord.). Direito administrativo e seus novos paradigmas. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 31-63.

(\*2) (pág 64) - DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Da constitucionalização do direito administrativo: reflexos sobre o princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa. Atualidades Jurídicas - Revista do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 83106, jan./jun. 2012.

(\*3) (pág 64) - PERLINGIERI, Pietro. Perfis do Direito Civil: Introdução ao Direito Civil Constitucional. Trad. M. C. de Cicco, Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 80-81.

(\*4) (pág 64) - MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 85.

(\*5) (pág 64) - BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e Aplicação da Constituição. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 196.

(\*6) (pág 64) - CANOTILHO, J.J.Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Livraria Almedina, 3ª edição, 1999. p.1109.

(\*7) (pág 64) - GRAU, Eros Roberto. Ensaio e Discurso sobre a Interpretação/ Aplicação do Direito. São Paulo: Editora Malheiros, 2003, p. 40.

(\*8) (pág 65) - Teoria do Direito e do Estado, 4ª edição, 1984, pág. 131.

(\*9) (pág 65) - CANOTILHO, J.J. Gomes. Direito Constitucional, Livraria Almedi-



na, Coimbra, 1986, p. 672.

(\*10) (pág 65) - DE MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo, Ed.Malheiros, 13a edição, p. 315.

(\*11) (pág 65) - Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: [...] IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (redação originária)

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (Redação dada pela Emenda Constitucional no 19, de 1998)

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

[...] IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (redação originária)

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (Redação dada pela Emenda Constitucional no 19, de 1998)

Art. 96. Compete privativamente: I - aos tribunais:

a) eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;

b) organizar suas secretarias e serviços auxiliares e os dos juízos que lhes forem vinculados, velando pelo exercício da atividade correicional respectiva;

(\*12) (pág 66) - AMARAL, Diogo Freitas do. Curso de Direito Administrativo. Vol. II. Coimbra: Almedina. p. 161.

(\*13) (pág 66) - SILVA, José Afonso. Comentário Contextual à Constituição. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 485.

(\*14) (pág 66) - DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 142.

(\*15) (pág 67) - Art. 65. Compete privativamente ao Governador do Estado: [...] VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado na forma da lei;

(\*16) (pág 67) - FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo, 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, pag. 244.

(\*17) (pág 67) - FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do processo legislativo, 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995, pag. 244.

(\*18) (pág 68) - SUNDFELD, Carlos Ari. Criação, estruturação e extinção de órgãos públicos: limites da lei e decreto regulamentar. Revista de Direito Público, Londrina, n. 97, 1991, p. 48.

(\*19) (pág 68) - MODESTO, Paulo. Os regulamentos de organização no direito brasileiro e os decretos autônomos de extinção de cargos públicos vagos: uma distinção necessária. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE). Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, no. 22, maio/junho/julho, 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/>

REDAE-22-MAIO-2010- PAULO-MODESTO.pdf >. Acesso em: 02 de fevereiro de 2019.

(\*20) (pág 68) - MODESTO, Paulo. Os regulamentos de organização no direito brasileiro e os decretos autônomos de extinção de cargos públicos vagos: uma distinção

necessária. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE). Salvador: Instituto Brasileiro de Direito Público, no. 22, maio/junho/julho, 2010. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-22-MAIO-2010-PAULO-MODESTO.pdf>>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2019.

(\*21) (pág 68) - CYRINO, André Rodrigues. O regulamento autônomo e a EC n. 32/2001: uma reserva de administração. Revista de Direito, Rio de Janeiro, v. 8, n. 13, jan./dez. 2004. Disponível em: <[http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2004/arti\\_regulamentoautonomo.pdf](http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2004/arti_regulamentoautonomo.pdf)>. Acesso em: 02 de fevereiro de 2019.

(\*22) (pág 68) - SUNDFELD, Carlos Ari. Criação, estruturação e extinção de órgãos públicos: limites da lei e decreto regulamentar. Revista de Direito Público, Londrina, n. 97, 1991, p. 48.



21 e 22 de novembro



# II CONFERÊNCIA DOS PROCURADORES DO ESTADO DE RONDÔNIA

Reflexões para uma nova visão de Administração Pública

## PROGRAMAÇÃO

f@aper.rondonia  
@aper\_ro

**Dia 21/11 - Quinta-feira | 19:30h**

Solenidade de Abertura  
Lançamento da Revista Guaporé e  
Palestra Magna



Isabela Ferrari  
**Palestra: "Inteligência Artificial e Direito"**

**Dia 22/11 - Sexta-feira | 08:15h**

**Painel Direito e Tecnologia**



Ana Cristina Aguiar Viana  
**Palestra 01: "Administração Pública Digital"**



Miriam Wimmer  
**Palestra 02: "Transformação Digital e Inteligência Artificial"**

**Dia 22/11 - Sexta-feira | 10:15h**

**Painel Democracia e Informação**



Eneida Desiree Salgado  
**Palestra 01: "Desprezo à Constituição e aos princípios da Administração em tempos de erosão democrática e populismo"**



Andrea C. Nome Willemin  
**Palestra 02: "Nova Lei Geral de Proteção de Dados"**



Karina Furtado Rodrigues  
**Palestra 03: "Acesso à informação e a cultura do sigilo na Administração Pública"**

**Dia 22/11 - Sexta-feira | 14:30h**

**Mesa Redonda - Mediação no novo Direito Processual Civil**



Denise Luci Castanheira  
**Mesa 01**



Tais Cunha  
**Mesa 02**



Úrsula Gonçalves Theodoro de Faria Souza  
**Mesa 03**

**Dia 22/11 - Sexta-feira | 16:15h**

**Painel Direito Administrativo Contemporâneo**



Irene Patrícia Nohara  
**Palestra: "Regime Jurídico das Estatais?"**



Raquel Melo Urbano  
**Palestra: "Entre a LINDB, a crise do controle e a desestatização: o Direito Administrativo sobreviverá?"**

**COM CERTIFICAÇÃO 08H/AULA**



**inscrições através do site:**

[www.even3.com.br/conferenciaprocuradores2019](http://www.even3.com.br/conferenciaprocuradores2019)

**Local: Teatro Guaporé - 148, Olaria | Porto Velho - RO**



Apoio:

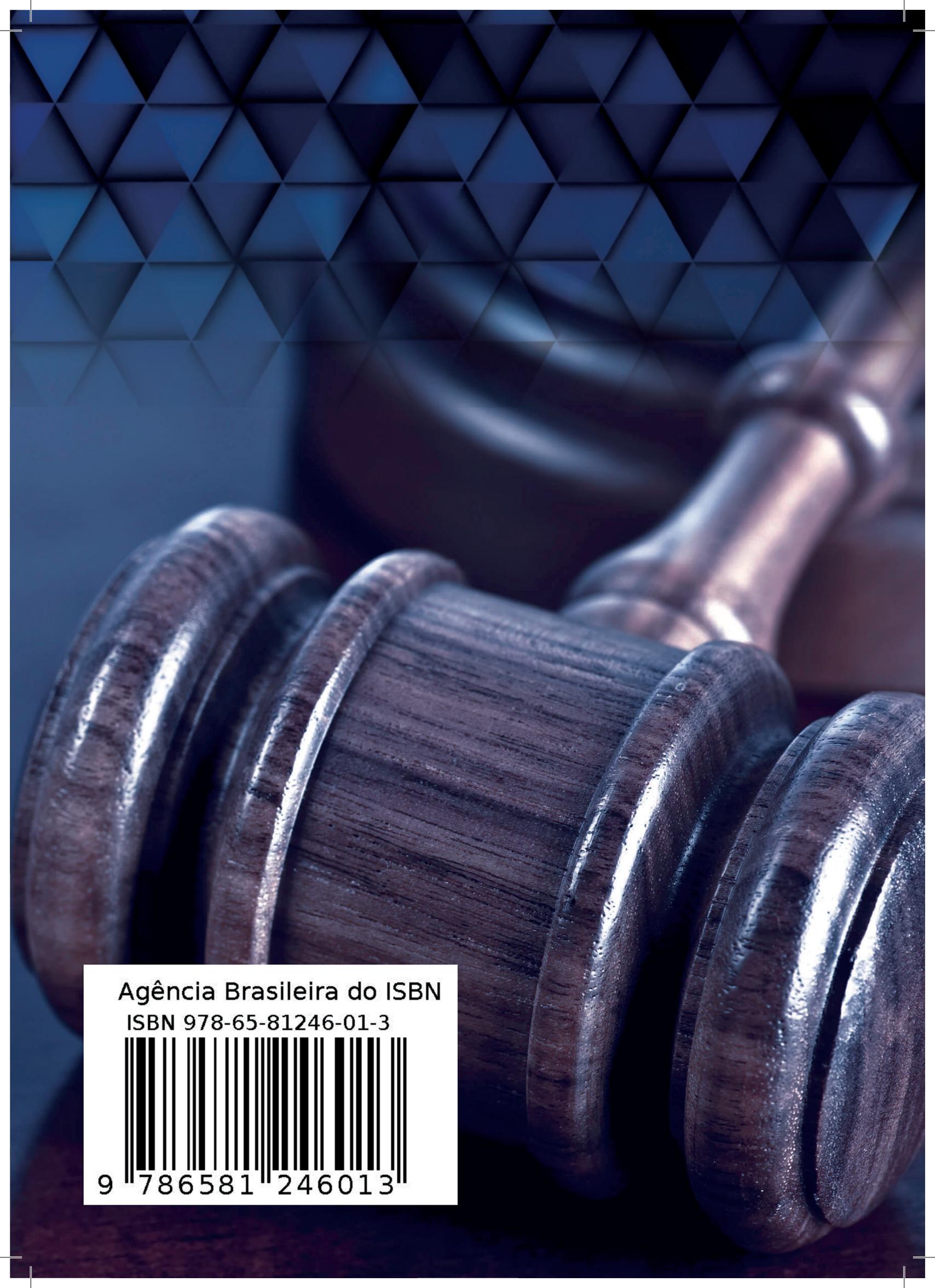


Realização:



**ASSOCIAÇÃO DOS  
PROCURADORES DO  
ESTADO DE RONDÔNIA**





Agência Brasileira do ISBN

ISBN 978-65-81246-01-3



9 786581 246013