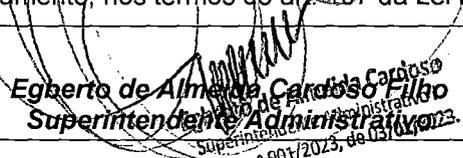




018

ESTADO DA BAHIA
MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO ALMEIDA
PREFEITURA MUNICIPAL
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS
Departamento de Licitações e Contratos

PROCESSO ADMINISTRATIVO INTERNO

ORGÃO INTERESSADO	
SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE	
MODALIDADE INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO Nº. 045/2024	PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 682 / 2024
TIPO CONTRATAÇÃO DIRETA	FORMA DE EXECUÇÃO CONFORME CONTRATO
REGÊNCIA LEGAL Art. 74, Inciso III, "c" da Lei 14133/21.	
DATA DO INICIO DO PROCESSO 08/07/2024	
OBJETO CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS CONTENCIOSOS E ACOMPANHAMENTO PROCESSUAL EM TODOS OS GRAUS DE JURISDIÇÃO, DA JUSTIÇA FEDERAL PARA APURAR E REAVER OS VALORES CONSTANTES DA "TABELA DE PROCEDIMENTOS AMBULATORIAIS E HOSPITALARES DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS", COM APLICAÇÃO, NO MÍNIMO, DA TABELA ÚNICA NACIONAL DE EQUIVALÊNCIA DE PROCEDIMENTOS (TUNEP), NOS TERMOS DAS DECISÕES MAIS RECENTES DO TRF1, STJ E STF. A GERAÇÃO DOS RESULTADOS EXITOSOS NA RECUPERAÇÃO DE CRÉDITO, SEGUE UMA LINHA COM DIVERSOS PRECEDENTES EM CELERIDADE PROCESSUAL, PARA AJUIZAMENTO DE PROCEDIMENTO JUDICIAL OS VALORES ATUALIZADOS E O RESSARCIMENTO DE VALORES FINANCEIROS EM ATRASO, QUE FORAM RECEBIDOS PELA UNIDADE HOSPITALAR A TÍTULO DE VERBAS DO SUS REPASSADOS PELO GOVERNO FEDERAL. COMPREENDERÁ UM RETORNO DOS ÚLTIMOS 60 MESES DA ATUALIZAÇÃO DA TABELA SUS, INCLUINDO GLOSA ORÇAMENTÁRIA DA TITULARIDADE DO MUNICÍPIO DE CONCEIÇÃO DO ALMEIDA/BA.	
DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA: 2.3.5.09 – SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE (FMS) ATIVIDADE/PROJETO: 10.122.003.4008 Gestão das Ações Técnicas e Administrativas da Secretaria CÓDIGO/ELEMENTO: 3.3.9.0.39.00.0000 Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica FONTE: 1500	
CONTRATADA: NILO & ALMEIDA ADVOGADOS ASSOCIADOS, Pessoa Jurídica do direito privado, inscrita no CNPJ sob o nº. 22.964.948/0001-08, sediada na Quadra SAUS, Quadra 5, Bloco K, Salas 812 a 815, Brasília/DF.	
VALOR DOS SERVIÇOS - VALOR/CONDIÇÕES DE PAGAMENTO: O valor estimado para a contratação dos serviços é de 20% (vinte por cento), ad exitum, sobre o benefício econômico efetivamente proporcionado ao Município, e condicionado ao ingresso dos recursos no erário Municipal.	
VIGÊNCIA O contrato terá vigência de 12 (doze) meses, a partir data de sua assinatura, que poderá ter sua vigência prorrogada apenas para efeitos de pagamento, nos termos do art. 107 da Lei Federal nº 14.133/2021.	
 Egberto de Almeida Carriço Filho Superintendente Administrativo Decreto nº 001/2023, de 05/01/2023	



028

ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
Secretaria Municipal de Saúde

DOCUMENTO DE FORMALIZAÇÃO DA DEMANDA (DFD)

SECRETARIA SOLICITANTE:	Secretaria Municipal Saúde
SETOR REQUISITANTE:	Processo Administrativo nº 682/2024
RESPONSÁVEL PELA SOLICITAÇÃO DA DEMANDA:	Sueli Campos Sobral de Andrade
E-MAIL: calmeida.pm@gmail.com	TELEFONE: (75) 3629-2161
Objeto:	
<input checked="" type="checkbox"/> Serviço não continuado <input type="checkbox"/> Serviço continuado SEM dedicação exclusiva de mão de obra <input type="checkbox"/> Serviço continuado COM dedicação exclusiva de mão de obra <input type="checkbox"/> Material de consumo <input type="checkbox"/> Material permanente/equipamento	
Forma de Contratação Sugerida:	
<input type="checkbox"/> Modalidades da Lei nº 14.133/2021 <input type="checkbox"/> Pregão Eletrônico <input checked="" type="checkbox"/> Dispensa/ Inexigibilidade	
1. Descrição da Necessidade:	
O município de Conceição do Almeida vem realizando um trabalho contínuo e dedicado para atender as demandas da população, especialmente no que tange à execução de políticas públicas na área da saúde. A administração tem investido em manter a qualidade e expandir os serviços prestados, sempre buscando o melhor para seus cidadãos. Contudo, para fortalecer ainda mais a capacidade de investimento e assegurar a continuidade desses serviços, há a necessidade de viabilizar um aporte financeiro adicional, em razão da defasagem observada nos repasses do Sistema Único de Saúde (SUS).	
2. Área Requirante:	
Secretaria Municipal de Saúde	
3. Justificativa:	
O público diretamente impactado abrange toda a população do Município de Conceição do Almeida, especialmente os usuários dos serviços de saúde pública. Este grupo inclui crianças, idosos, pessoas com condições crônicas e demais cidadãos que dependem dos serviços municipais de saúde.	

PREFEITURA MUNICIPAL DE CONCEIÇÃO DO ALMEIDA-BA

PROTOCOLO GERAL Nº. 682/2024

EM: 08/05/2024

Assinatura Servidor
Marta das Graças Lima Lago
Recepcionista
Prefeitura de Conceição do Almeida

Sf.



ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
Secretaria Municipal de Saúde

A obtenção de recursos adicionais permitirá a ampliação e a melhoria dos serviços prestados, beneficiando diretamente esses segmentos da população.

A obtenção do aporte financeiro adicional permitirá ao Município a continuidade da execução das políticas públicas na área da saúde, evitando interrupções ou limitações que possam prejudicar o atendimento à população. Com os recursos adicionais, espera-se:

- a) Ampliar a oferta de serviços de saúde, reduzindo tempos de espera e aumentando a eficiência dos atendimentos.
- b) Investir na modernização da infraestrutura das unidades de saúde e na aquisição de novos equipamentos.
- c) Promover programas de prevenção e promoção da saúde, visando a melhoria da qualidade de vida dos munícipes a longo prazo.

Os principais resultados a serem alcançados com a obtenção do aporte financeiro são:

- a) **Expansão e Qualificação dos Serviços de Saúde:** Aumentar a capacidade de atendimento e melhorar a qualidade dos serviços prestados, através de investimentos em infraestrutura, equipamentos e pessoal.
- b) **Sustentabilidade Financeira:** Assegurar o equilíbrio financeiro necessário para a execução das políticas públicas, permitindo à administração municipal planejar e executar suas ações com segurança e previsibilidade.
- c) **Transparência e Eficiência na Gestão:** Fortalecer a confiança da população na gestão pública, por meio de práticas de gestão transparente e responsável dos recursos.

4. Objetivo:

A administração tem implementado diversas medidas para otimizar a gestão dos recursos disponíveis, incluindo a adoção de boas práticas de governança, a capacitação de servidores e a modernização de processos internos. Tais iniciativas visam maximizar a eficiência operacional e garantir que os serviços prestados continuem atendendo aos padrões de qualidade exigidos pela população.

A administração mantém o compromisso de buscar constantemente soluções inovadoras e eficazes para ampliar a sua capacidade de investimento em políticas



ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
Secretaria Municipal de Saúde

públicas. Atualmente, a Administração Municipal encontra-se em um estágio avançado de desenvolvimento de suas políticas públicas, com diversos projetos em execução e planejados para atender às necessidades da população. No entanto, para que esses projetos possam ser plenamente realizados e para que os serviços públicos possam ser ampliados, é essencial a correção da defasagem nos repasses do SUS, o que demanda a viabilização de um aporte financeiro adicional.

A administração permanece focada em superar esses desafios e em garantir a continuidade de seus esforços na promoção do bem-estar social

5. Solução Proposta:

Existem diversas alternativas para atender à necessidade de ajuste financeiro, dentre as quais se destaca a contratação de um escritório especializado em Direito Tributário e Financeiro, com experiência comprovada na recuperação de créditos públicos. Este serviço é considerado o mais adequado para conduzir as ações necessárias à recuperação dos valores devidos pelo SUS e IR, com o modelo de remuneração por êxito, alinhando os interesses do Município com os resultados a serem alcançados.

Outras alternativas incluem a busca por parcerias com entes federais, estaduais e privados para captação de recursos, bem como o fortalecimento dos controles internos de gestão financeira, visando aprimorar a eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Diante do exposto, a viabilização do aporte financeiro adicional é de suma importância para que o Município de Conceição do Almeida possa continuar executando suas políticas públicas com eficácia e sustentabilidade.

A contratação de um escritório especializado representa uma solução estratégica para corrigir a defasagem nos repasses do SUS, permitindo à administração municipal seguir com seu compromisso de servir à população com qualidade e responsabilidade.

6. Benefícios Esperados:

A contratação visa recuperar valores significativos que são devidos ao município, aumentando as receitas disponíveis para investimentos em serviços públicos, especialmente na área da saúde. Essa recuperação financeira contribuirá para

Sl.

048



ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
Secretaria Municipal de Saúde

equilibrar o orçamento municipal, permitindo maior estabilidade e capacidade de planejamento.

2. Melhoria dos Serviços de Saúde: Com os recursos recuperados, o município poderá investir na expansão e melhoria dos serviços de saúde, incluindo a aquisição de novos equipamentos, a modernização da infraestrutura das unidades de saúde e a contratação de mais profissionais, resultando em um atendimento mais eficiente e de qualidade para a população.

3. Fortalecimento da Sustentabilidade Financeira: A recuperação desses valores fortalecerá a sustentabilidade financeira do município, reduzindo a dependência de repasses federais e permitindo maior autonomia para a execução de políticas públicas. Isso facilita o planejamento a longo prazo e reduz os impactos de eventuais atrasos ou defasagens em repasses futuros.

4. Promoção da Eficiência na Gestão Pública: Ao contratar um escritório especializado, o município se beneficia da expertise técnica e jurídica na recuperação de créditos públicos, otimizando os processos e garantindo que as ações sejam conduzidas com eficácia e eficiência. Isso contribui para uma gestão mais profissional e focada em resultados.

5. Transparência e Prestação de Contas: A contratação de um escritório com compromisso de fornecer relatórios detalhados sobre o progresso das ações judiciais e os valores recuperados promoverá maior transparência na gestão dos recursos públicos. Isso reforça a confiança da população e dos órgãos de controle na administração municipal.

6. Minimização de Riscos Financeiros: Com o modelo de remuneração por êxito (ad exitum), o município evita custos iniciais e só realiza pagamentos sobre os valores efetivamente recuperados, minimizando riscos financeiros e garantindo que o investimento seja diretamente proporcional aos resultados alcançados.

7. Incremento na Capacidade de Investimento: Os recursos recuperados possibilitarão ao município investir em outras áreas prioritárias, além da saúde, como educação, infraestrutura e segurança, contribuindo para o desenvolvimento geral do município e o bem-estar da população.

8. Alinhamento com Objetivos Estratégicos: A contratação está alinhada com os objetivos estratégicos da administração municipal de fortalecer a governança



ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
Secretaria Municipal de Saúde

financeira, melhorar a qualidade dos serviços públicos e promover um desenvolvimento sustentável para o município.

Esses benefícios visam não apenas solucionar questões financeiras imediatas, mas também fortalecer a capacidade da administração municipal de planejar e executar políticas públicas de forma mais eficiente, transparente e sustentável.

7. Estimativa de Recursos Necessários:

Para viabilizar a contratação de um escritório especializado em Direito Tributário e Financeiro com o objetivo de recuperar valores devidos ao município pelo SUS e pela retenção inadequada do Imposto de Renda (IR), é essencial realizar uma estimativa detalhada dos recursos financeiros necessários para a execução dos serviços.

1. Metodologia de Estimativa: A estimativa dos recursos financeiros baseia-se no modelo de remuneração por êxito (ad exitum), onde os honorários advocatícios são pagos com base nos valores efetivamente recuperados pelo escritório. Essa abordagem evita custos iniciais para o município e alinha os interesses do escritório com os resultados esperados, garantindo que o pagamento seja proporcional ao sucesso das ações judiciais.

2. Cálculo dos Honorários : Os honorários advocatícios foram estimados com base em um percentual sobre os valores recuperados, prática comum nesse tipo de contratação. Considerando a complexidade dos serviços e a experiência do escritório, estima-se que o percentual aplicável seja de aproximadamente 20% sobre os montantes recuperados. Essa taxa é competitiva e reflete a especialização necessária para conduzir ações judiciais de alta complexidade envolvendo repasses do SUS e retenções de IR.

3. Recursos Adicionais e Suporte: Além dos honorários, foi considerada a necessidade de recursos adicionais para cobrir eventuais custos processuais, como taxas judiciais, custas de cartórios e despesas com peritos ou consultores técnicos que possam ser requeridos durante o andamento das ações. Esses custos serão monitorados e geridos pelo escritório contratado, que deverá prestar contas regularmente à administração municipal.

31.



078

ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
Secretaria Municipal de Saúde

4. Análise de Viabilidade Econômica : A análise de viabilidade econômica confirmou que a recuperação dos valores devidos proporcionará um retorno substancial em relação ao investimento realizado na contratação do escritório especializado. A previsão de incremento nas receitas municipais excede significativamente os custos estimados, assegurando que a contratação é financeiramente vantajosa e que o município obterá um benefício líquido positivo.

5. Planejamento Orçamentário: Para garantir que os recursos necessários estejam disponíveis no momento oportuno, a administração municipal incluirá as estimativas de custos no planejamento orçamentário anual, assegurando a alocação adequada de verbas para cobrir as despesas associadas à contratação e aos pagamentos futuros. A previsão de receitas adicionais oriundas da recuperação dos valores será também considerada no planejamento financeiro, contribuindo para o equilíbrio e a sustentabilidade orçamentária do município.

A estimativa de recursos necessários para a contratação de um escritório especializado é fundamentada em critérios técnicos e econômicos que priorizam a eficiência e a transparência. A abordagem por êxito garante que os pagamentos sejam diretamente vinculados aos resultados alcançados, protegendo o interesse financeiro do município e maximizando os benefícios da contratação. Com um planejamento orçamentário cuidadoso, a administração está preparada para conduzir essa contratação de forma responsável e estratégica, alinhando-se aos objetivos de recuperação financeira e melhoria dos serviços públicos.

Conceição do Almeida/BA, 08 de julho 2024.

S. Mohade
Sueli Campos Sobral de Almeida
Secretária Municipal de Saúde



ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
SECRETARIA MUNICIPAL SAÚDE

ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR

1. Identificação da Contratação:

Nome do Projeto: Recuperação de Valores do SUS e Imposto de Renda

Órgão Requisitante: Secretaria de Saúde do Município de Conceição do Almeida/BA

I. Descrição da Necessidade da Contratação

O município de Conceição do Almeida enfrenta uma situação crítica no que se refere à gestão financeira de seus recursos destinados à saúde pública. Especificamente, o problema reside na defasagem significativa dos repasses de verbas provenientes do Sistema Único de Saúde (SUS) e na inadequada retenção do Imposto de Renda (IR) sobre os serviços prestados. Esses fatores têm gerado um déficit orçamentário substancial, impactando diretamente a qualidade e a continuidade dos serviços de saúde oferecidos à população, especialmente aos grupos mais vulneráveis.

Do ponto de vista do interesse público, essa situação compromete não apenas o equilíbrio financeiro do município, mas também a capacidade de atendimento do setor de saúde, refletindo-se em filas de espera, falta de insumos, e, em última instância, na deterioração da qualidade de vida dos cidadãos. O problema é ainda mais acentuado pela escassez de recursos financeiros que poderiam ser utilizados para a manutenção de programas essenciais de saúde e para a implementação de melhorias no sistema de atendimento.

A necessidade de contratação de um escritório especializado em Direito Tributário e Financeiro justifica-se pela complexidade técnica envolvida na recuperação judicial desses valores devidos. A atuação de um escritório especializado permitirá não só a condução eficiente dos processos judiciais necessários para a recuperação dos valores pagos a menor pelo SUS e do IR não retido, mas também oferecerá uma análise técnica detalhada que pode identificar outras oportunidades de recuperação financeira e otimização dos recursos públicos.

Além disso, a recuperação desses valores é essencial para o reequilíbrio financeiro do município, permitindo uma melhor alocação de recursos para o setor de saúde. A contratação visará não apenas a correção imediata dos déficits identificados, mas também a criação de uma base sólida para a gestão financeira futura, possibilitando a implementação de práticas mais eficientes e transparentes no controle dos recursos públicos.

A necessidade dessa contratação também se alinha com o planejamento estratégico da Administração Municipal, que busca otimizar a gestão de seus recursos e assegurar a prestação de serviços de saúde de qualidade para todos os cidadãos. Ao abordar de maneira sistemática e especializada os problemas financeiros identificados, a Administração não

Assinado



ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
SECRETARIA MUNICIPAL SAÚDE

apenas cumpre com suas obrigações legais e institucionais, mas também reforça seu compromisso com o bem-estar social e com a responsabilidade fiscal.

Portanto, a contratação de um escritório especializado é uma medida estratégica e necessária para a resolução do problema financeiro enfrentado pelo município, com impacto direto e positivo na vida dos munícipes e na sustentabilidade dos serviços de saúde. Essa solução é essencial para assegurar que o município consiga reverter as perdas financeiras e investir na melhoria contínua dos serviços públicos, atendendo assim ao interesse público de maneira eficaz e responsável.

II. Demonstração da Previsão da Contratação no Plano de Contratações Anual

Embora o Plano de Contratações Anual (PCA) do município de Conceição do Almeida para o ano de 2024 ainda não tenha sido formalmente elaborado, a necessidade de contratar um escritório especializado para a recuperação de valores devidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e pela retenção inadequada do Imposto de Renda (IR) é uma medida estratégica fundamental para a estabilidade das finanças municipais. A previsão dessa contratação, mesmo que inicialmente fora do escopo formal do PCA, é respaldada pela urgência e relevância de ingressar receitas adicionais que podem contribuir significativamente para o equilíbrio orçamentário do município.

A recuperação desses recursos financeiros representa uma oportunidade única de corrigir distorções históricas nos repasses e retenções que têm prejudicado a saúde financeira do município. Ao viabilizar a entrada de recursos extras, essa contratação se alinha diretamente com os objetivos maiores da Administração Municipal, que incluem a promoção de políticas públicas eficazes e a melhoria contínua dos serviços prestados à população, especialmente na área da saúde.

Essa possibilidade de ingresso de receita adicional não é apenas um ajuste pontual nas finanças municipais; ela tem o potencial de proporcionar uma base mais robusta para o planejamento e execução de políticas públicas sustentáveis. Com o reforço dos recursos, o município terá melhores condições para investir em áreas prioritárias, como ampliação da cobertura de serviços de saúde, aquisição de novos equipamentos, melhoria das infraestruturas existentes, e promoção de programas preventivos e de qualidade de vida para os cidadãos.

Além disso, a inserção de recursos extras através dessa recuperação judicial permite que o município atue com mais flexibilidade e eficiência na gestão orçamentária, reduzindo a dependência exclusiva de repasses regulares e mitigando os riscos associados a flutuações nas receitas municipais. Esse fortalecimento financeiro também possibilita que o município avance em iniciativas de longo prazo que podem ser mais difíceis de implementar em cenários de restrição orçamentária.



ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
SECRETARIA MUNICIPAL SAÚDE

Portanto, a contratação de um escritório especializado para recuperar valores do SUS e IR, mesmo sem a formalização do PCA no momento, deve ser vista como uma prioridade estratégica para a Administração Municipal. A medida reflete não apenas uma ação corretiva frente aos desafios financeiros atuais, mas também uma visão proativa para assegurar a sustentabilidade financeira e a qualidade das políticas públicas municipais. A incorporação desses recursos extras será um passo decisivo para a estabilidade das finanças municipais e para a geração de benefícios concretos e duradouros para a comunidade de Conceição do Almeida.

III. Requisitos da Contratação

Para atender de forma adequada e eficiente à necessidade de recuperação de valores devidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e pela retenção inadequada do Imposto de Renda (IR), a contratação deve atender a requisitos específicos que garantam a execução qualificada e o alcance dos resultados esperados. Os requisitos estabelecidos visam assegurar que o escritório a ser contratado possua as competências técnicas, a experiência e a capacidade operacional necessárias para lidar com a complexidade da demanda, além de se alinhar aos interesses estratégicos do município de Conceição do Almeida. Os principais requisitos da contratação são:

1. **Expertise em Direito Tributário e Financeiro:** A natureza dos serviços a serem prestados requer um conhecimento profundo e especializado em Direito Tributário e Financeiro, com ênfase nas áreas de repasses de verbas públicas e retenção de impostos. O escritório deve demonstrar domínio das legislações pertinentes, incluindo normativas específicas do SUS e do IR, além de jurisprudência consolidada que afete diretamente a recuperação desses recursos.
2. **Experiência Comprovada em Recuperação de Valores Públicos:** É essencial que o escritório possua experiência comprovada em casos semelhantes, especialmente na recuperação de valores devidos a entes públicos. Essa experiência deve ser demonstrada por meio de portfólio, decisões favoráveis em processos judiciais anteriores e histórico de sucesso em ações que envolvam a recuperação de verbas de saúde e retenções fiscais. A experiência prática é um indicativo da capacidade do escritório de navegar pelos desafios judiciais e administrativos que acompanham tais demandas.
3. **Capacidade Técnica para Cálculos e Gestão de Ações Judiciais Complexas:** A contratação exige que o escritório tenha não apenas a expertise jurídica, mas também habilidades técnicas específicas para realizar cálculos complexos relacionados aos valores a serem recuperados. Isso inclui a capacidade de identificar inconsistências nos repasses e retenções, calcular os montantes devidos, e apresentar essas informações de forma clara e precisa nas ações



ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
SECRETARIA MUNICIPAL SAÚDE

judiciais. O escritório deve demonstrar capacidade para gerir processos judiciais de alta complexidade, garantindo agilidade e precisão na tramitação das ações.

4. Disponibilidade para Fornecimento de Relatórios Técnicos Detalhados: A transparência e a prestação de contas são aspectos cruciais para a Administração Municipal. O escritório contratado deve estar apto a fornecer relatórios técnicos detalhados, tanto para acompanhamento interno quanto para atender às exigências dos órgãos de controle externo. Esses relatórios devem conter análises precisas dos progressos obtidos, dos valores recuperados e das próximas etapas a serem seguidas, permitindo uma visão clara do andamento das ações e dos resultados alcançados.

5. Capacidade de Comunicação e Alinhamento com as Diretrizes Municipais: Além das habilidades técnicas e jurídicas, é fundamental que o escritório contratado tenha a capacidade de se comunicar de forma eficiente e de manter um alinhamento constante com as diretrizes e prioridades da Administração Municipal. Isso envolve participação ativa em reuniões, disponibilidade para esclarecimentos e um compromisso contínuo com a adaptação das estratégias às necessidades e aos objetivos do município.

6. Infraestrutura e Recursos Adequados para Execução dos Serviços: O escritório deve dispor de infraestrutura e recursos adequados para a execução dos serviços, incluindo equipe qualificada, sistemas de gestão de processos judiciais e acesso a tecnologias que facilitem a coleta, análise e gestão dos dados necessários para a recuperação dos valores. A existência de uma equipe multidisciplinar, que inclua especialistas em áreas complementares, é um diferencial importante para a contratação.

7. Compromisso com Prazos e Resultados: É imprescindível que o escritório tenha um histórico de cumprimento rigoroso de prazos processuais e um compromisso com a entrega de resultados concretos. A Administração Municipal deve poder contar com um parceiro que não apenas inicie as ações, mas que também persista até a conclusão exitosa dos processos, garantindo que os valores recuperados sejam efetivamente integrados ao orçamento municipal.

Esses requisitos estabelecem um padrão de qualidade e eficiência que a Administração Municipal de Conceição do Almeida considera essencial para a contratação. Ao atender a esses critérios, o escritório selecionado estará capacitado para oferecer um serviço que não só atende às necessidades legais e financeiras do município, mas que também contribui significativamente para a melhoria das finanças públicas e para a realização de políticas públicas mais eficazes e sustentáveis.

IV - Estimativas das Quantidades para a Contratação

Handwritten signature



ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
SECRETARIA MUNICIPAL SAÚDE

A estimativa das quantidades para a contratação de um escritório especializado em Direito Tributário e Financeiro, para a recuperação de valores devidos pelo SUS e pela retenção bloqueada do Imposto de Renda (IR), é uma etapa crucial para garantir a alocação adequada de recursos e o sucesso das ações judiciais. Esta estimativa envolve uma análise detalhada das necessidades específicas do município de Conceição do Almeida, considerando o volume de trabalho previsto, as interdependências com outras contratações, e a busca pela economia de escala, sempre alinhando com o interesse público e a eficiência na utilização dos r

1. Análise das Necessidades e Volume de Trabalho Previsto

Para determinar as quantidades necessárias para a contratação, foi realizada uma análise abrangente dos valores devidos ao município, incluindo um levantamento detalhado dos repasses do SUS que foram subdimensionados e das retenções de IR que não foram devidamente realizadas. Essa análise permitiu estimar o número de ações judiciais que serão permitidas para recuperar os valores, bem como o volume de cálculos financeiros e tri

Estima-se que o escritório contratado deverá conduzir múltiplas ações, considerando diferentes períodos de inadimplência e variações nos repasses e retenções. Cada ação judicial envolverá a preparação de petições, protocolos, audiências e, possivelmente, recursos, o que define a necessidade de uma equipe técnica robusta, com expertise em gestão de processos judiciais complexos e cálculos tributários es

2. Memórias de Cálculo e Documentos de Suporte

A estimativa quantitativa é suportada pela memória de projeto prevista, que contempla os montantes a serem recuperados, as taxas de sucesso esperados com base em precedentes semelhantes, e os custos associados a cada etapa do processo. Essas memórias de projeto foram desenvolvidas considerando dados históricos fornecidos pela administração municipal, auditorias prévias e relatórios financeiros que mapeavam as perdas acumuladas por falhas nos repasses

Os documentos de suporte incluem estimativas de custos diretos e indiretos associados à execução de ações judiciais, incluindo honorários advocatícios, custos processuais e eventuais despesas com peritos ou consultores técnicos. A análise levou em conta também as interdependências com outras contratações e serviços, como auditorias financeiras e suporte tecnológico, para garantir que as estimativas reflitam um panorama completo das necessidades

3. Consideração das Interdependências com Outras Contratações

Ao estimar os detalhes para a contratação, foi considerado o impacto de interdependências com outras contratações já previstas ou em andamento, tais como serviços de auditoria, consultoria financeira e suporte tecnológico. Essas interdependências desativam um planejamento coordenado para evitar duplicidade de esforços e para maximizar a economia

José



138

ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
SECRETARIA MUNICIPAL SAÚDE

Por exemplo, a contratação de auditorias financeiras que fornece análises preliminares de valores devidos é fundamental para embasar as ações judiciais, fornecendo o volume de trabalho necessário por parte do escritório contratado e fornecendo uma abordagem mais focada e eficiente. Essa coordenação entre as contratações correlatas é essencial para otimizar os recursos municipais e

4. Economia de Escala e Racionalização dos Recursos

A busca por economia de escala é um dos princípios norteadores na estimativa das especificações para a contratação. A centralização dos serviços em um único escritório especializado permite a consolidação de esforços e a negociação de condições mais vantajosas, como honorários ajustados com base no volume total de trabalho. Isso não apenas reduz os custos unitários, mas também simplifica a gestão contratual e o monitoramento da execução dos

Além disso, a racionalização dos recursos é conseguida para evitar a fragmentação dos serviços em múltiplos contratos que poderiam aumentar a complexidade administrativa e os custos indiretos associados à coordenação entre diferentes fornecedores. A estimativa, portanto, visa garantir que as quantidades contratadas sejam suficientes para atender plenamente às necessidades do município, sem excessos ou desperdício.

5. Justificativa Técnica e Econômica das Estimativas

As estimativas foram fundamentadas com base em critérios técnicos e econômicos específicos, que consideram tanto a complexidade dos serviços quanto os benefícios financeiros esperados com a recuperação dos valores devidos. A análise abrangeu a avaliação de diferentes planos de contratação, optando por aquele que oferece o melhor equilíbrio entre custo e benefício, sempre alinhado aos objetivos estratégicos do município de garantir a sustentabilidade financeira e a melhoria dos serviços públicos

A escolha pela contratação integral, com base em estimativas previstas e interdependentes, reflete uma abordagem técnica que prioriza a eficiência e a eficácia na recuperação de recursos. Essa estratégia não apenas facilita a execução do contrato, mas também fortalece a capacidade do município de responder de forma ágil e integrada.

As estimativas das quantidades para a contratação foram elaboradas com o intuito de garantir que o município de Conceição do Almeida tenha acesso a serviços especializados necessários para a recuperação dos valores devidos de forma eficaz e econômica. Com base em uma análise detalhada das necessidades, das interdependências e da busca por economia de escala, as quantidades estimadas refletem um planejamento estratégico que visa maximizar o retorno sobre o investimento e contribuir significativamente para a estabilidade e o fortalecimento das finanças públicas



348

ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
SECRETARIA MUNICIPAL SAÚDE

V. Levantamento de Mercado

O levantamento de mercado é um passo fundamental no Estudo Técnico Preliminar para identificar as melhores alternativas disponíveis e justificar tecnicamente e economicamente a escolha do tipo de solução a ser contratada. O objetivo é garantir que a contratação de um escritório especializado para a recuperação de valores devidos pelo SUS e pela retenção inadequada do Imposto de Renda (IR) seja realizada de forma eficiente, econômica e alinhada às necessidades do município de Conceição do Almeida.

1. Análise das Alternativas Disponíveis

O mercado de serviços advocatícios especializados em Direito Tributário e Financeiro é amplo e diversificado, com vários escritórios atuando na recuperação de valores devidos a entes públicos. Durante o levantamento, foram considerados escritórios com notória especialização e experiência comprovada na área de recuperação de créditos tributários e repasses de verbas públicas, especialmente em contextos municipais.

As alternativas analisadas incluíram escritórios de diferentes perfis, desde grandes bancas com atuação nacional e estrutura robusta até escritórios de médio porte que oferecem atendimento personalizado e focado em demandas específicas de municípios. A análise levou em conta aspectos como a reputação no mercado, a experiência em casos semelhantes, a infraestrutura disponível, a capacidade de atendimento e a flexibilidade para adaptar-se às necessidades específicas do município.

2. Critérios de Avaliação das Alternativas

Para garantir a escolha da solução mais adequada, foram estabelecidos critérios de avaliação que incluem:

- **Experiência e Expertise:** O conhecimento técnico e a experiência específica na recuperação de valores devidos pelo SUS e retenções de IR são considerados fundamentais. Escritórios com histórico de sucesso comprovado e atuação consolidada em questões semelhantes foram priorizados.
- **Capacidade Técnica e Infraestrutura:** A infraestrutura do escritório, incluindo equipe multidisciplinar e recursos tecnológicos para gestão de dados e processos judiciais, foi avaliada para assegurar que o escritório selecionado possui a capacidade operacional necessária para lidar com a complexidade dos casos.
- **Eficiência e Economia:** O modelo de contratação por remuneração *ad exitum* foi destacado como uma solução econômica, pois minimiza os custos iniciais para o município, com os honorários sendo pagos apenas em caso de sucesso. Essa



ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
SECRETARIA MUNICIPAL SAÚDE

abordagem foi preferida devido à sua eficiência e alinhamento com os interesses financeiros do município.

- **Qualidade no Atendimento e Relacionamento com a Administração:** A disposição dos escritórios para manter um relacionamento próximo e transparente com a Administração Municipal foi um diferencial. Escritórios que demonstraram prontidão para fornecer relatórios detalhados e participar ativamente no acompanhamento das ações foram considerados mais alinhados com as expectativas da Administração.

3. Justificativa Técnica e Econômica da Escolha

Com base na análise de mercado, a escolha recai sobre a contratação de um escritório especializado que ofereça a combinação ideal de experiência, capacidade técnica, eficiência econômica e alinhamento com as necessidades do município. A especialização em Direito Tributário e Financeiro é crucial para a complexidade dos cálculos e das demandas judiciais envolvidas na recuperação dos valores devidos.

A justificativa econômica para essa escolha baseia-se na adoção do modelo de contratação *ad exitum*, que evita a necessidade de desembolso inicial por parte do município e garante que os honorários advocatícios sejam pagos proporcionalmente ao sucesso nas recuperações. Essa abordagem não apenas reduz os riscos financeiros para o município, mas também incentiva o escritório a buscar a máxima eficiência e eficácia nas ações propostas.

Além disso, o levantamento de mercado destacou a importância de selecionar um escritório que possa atuar com agilidade e precisão, minimizando o tempo de tramitação das ações e maximizando as chances de êxito. A escolha do tipo de solução contratada leva em consideração esses fatores, assegurando que a contratação seja não apenas uma medida corretiva, mas também um investimento estratégico para o fortalecimento das finanças públicas municipais.

O levantamento de mercado confirma que a contratação de um escritório especializado é a melhor solução para atender à necessidade de recuperação dos valores devidos pelo SUS e pela retenção de IR.

A escolha se justifica tanto pela análise técnica quanto pela viabilidade econômica, assegurando que o município de Conceição do Almeida disponha de uma solução eficaz e eficiente para enfrentar os desafios financeiros atuais e futuros. Esse processo não só contribui para o reequilíbrio das finanças municipais, mas também fortalece a capacidade da Administração em implementar políticas públicas que atendam aos interesses da população.

VI. Estimativa do Valor da Contratação



JBS

ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
SECRETARIA MUNICIPAL SAÚDE

A estimativa do valor da contratação é um elemento crucial para assegurar que o município de Conceição do Almeida realize uma contratação eficiente e economicamente viável, atendendo aos princípios de responsabilidade fiscal e eficiência administrativa. A contratação de um escritório especializado para a recuperação de valores devidos pelo SUS e pela retenção inadequada do Imposto de Renda (IR) deve ser cuidadosamente dimensionada para garantir o melhor custo-benefício ao município, considerando o impacto potencialmente significativo dessas receitas sobre as finanças públicas.

1. Metodologia de Estimativa de Valor

A metodologia para a estimativa do valor da contratação baseia-se no modelo de remuneração por êxito (*ad exitum*), onde os honorários advocatícios são pagos somente em caso de sucesso nas ações judiciais para a recuperação dos valores. Esse modelo é especialmente vantajoso para o município, pois elimina a necessidade de desembolsos iniciais e alinha os interesses do escritório contratado com os resultados desejados pelo município.

Para calcular a estimativa dos honorários, considerou-se um percentual padrão de 20% sobre os valores efetivamente recuperados, prática comum em contratações dessa natureza. Esse percentual reflete a complexidade dos serviços prestados, o nível de especialização exigido e o risco envolvido no processo de recuperação judicial. Além disso, foram analisadas contratações similares realizadas por outros municípios, cujos percentuais variam dentro dessa faixa, confirmando a razoabilidade da estimativa adotada.

2. Memórias de Cálculo e Documentos de Suporte

As memórias de cálculo utilizadas para chegar à estimativa do valor da contratação incluem uma análise detalhada dos montantes esperados a serem recuperados com base em dados históricos de repasses do SUS e retenções de IR que não foram devidamente realizadas. Estes cálculos consideram não apenas os valores principais, mas também possíveis correções monetárias e juros aplicáveis aos montantes devidos ao município.

Os documentos de suporte incluem relatórios financeiros e auditorias internas que detalham os valores não recebidos ou retidos inadequadamente, bem como estimativas baseadas em precedentes judiciais de outras administrações públicas que obtiveram êxito em ações semelhantes. Esses documentos serão mantidos em anexo, com a possibilidade de classificação como sigilosos até a conclusão do processo licitatório, a fim de preservar a confidencialidade estratégica da Administração.

3. Justificativa Econômica e Análise de Viabilidade

O modelo *ad exitum* não só elimina custos antecipados, como também distribui o risco financeiro entre o município e o escritório contratado. A justificativa econômica para a adoção desse modelo se sustenta na capacidade do escritório em atuar de forma diligente para



ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
SECRETARIA MUNICIPAL SAÚDE

maximizar os valores recuperados, já que sua remuneração está diretamente atrelada ao sucesso das ações. Isso cria um incentivo natural para a busca de resultados positivos, alinhando os interesses do contratado com os objetivos do município.

A análise de viabilidade econômica também considerou os benefícios intangíveis dessa recuperação de valores, como a possibilidade de reequilibrar o orçamento da saúde, ampliar investimentos em programas de saúde pública e melhorar a qualidade dos serviços prestados à população. A injeção desses recursos extras proporcionará uma melhoria significativa na capacidade financeira do município, justificando o investimento na contratação especializada.

4. Comparativo com Outras Modalidades de Contratação

Embora o modelo de remuneração por êxito seja o preferido, foram comparadas outras modalidades, como contratos por tempo e materiais ou por preço fixo. No entanto, essas alternativas se mostraram menos vantajosas, pois envolvem custos iniciais e não garantem a recuperação efetiva dos valores, além de transferirem o risco de insucesso para o município. A escolha pelo modelo *ad exitum*, portanto, representa uma solução mais segura e financeiramente equilibrada.

5. Considerações Finais sobre a Estimativa do Valor

A estimativa do valor da contratação reflete uma abordagem prudente e responsável da Administração Municipal, focando na maximização dos recursos públicos e na minimização de riscos financeiros. A adoção do modelo de remuneração por êxito é justificada não apenas pela sua eficácia econômica, mas também pela garantia de alinhamento entre os resultados esperados pelo município e a atuação do escritório especializado.

Essa estratégia de contratação é fundamental para assegurar que o município de Conceição do Almeida possa recuperar os valores devidos com o menor impacto possível sobre o orçamento vigente, utilizando esses recursos para fortalecer as finanças municipais e promover políticas públicas mais robustas e sustentáveis.

VII. Descrição da Solução como um Todo

A solução proposta para a recuperação dos valores devidos ao município de Conceição do Almeida pelo SUS e pela retenção inadequada do Imposto de Renda (IR) envolve a contratação de um escritório especializado em Direito Tributário e Financeiro. Essa solução é desenhada para abordar de forma abrangente todas as etapas necessárias para garantir a recuperação eficiente e eficaz dos recursos, com um enfoque estratégico na maximização dos resultados para o município. A descrição da solução inclui os seguintes componentes principais:



188

ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
SECRETARIA MUNICIPAL SAÚDE

1. Análise Inicial e Diagnóstico Financeiro

A primeira etapa envolve uma análise detalhada da situação financeira do município em relação aos repasses do SUS e às retenções de IR. Essa análise inicial inclui o levantamento de dados financeiros, a revisão de documentos contábeis e fiscais, e a identificação dos montantes devidos que não foram corretamente repassados ou retidos. Esse diagnóstico é crucial para mapear o escopo da recuperação e definir a estratégia jurídica a ser adotada. O escritório especializado realizará uma auditoria minuciosa para garantir a precisão das informações que fundamentarão as ações judiciais.

2. Elaboração e Protocolo de Ações Judiciais

Com base no diagnóstico inicial, o escritório especializado desenvolverá uma estratégia jurídica para a recuperação dos valores. Essa etapa envolve a elaboração de petições judiciais detalhadas, baseadas em fundamentação técnica e jurídica sólida, para exigir a correção dos repasses do SUS e a recuperação dos valores de IR retidos inadequadamente. O protocolo dessas ações será conduzido de forma a priorizar casos com maior potencial de êxito, utilizando precedentes legais e estratégias processuais que maximizem as chances de sucesso.

3. Acompanhamento e Gestão dos Processos Judiciais

Após o protocolo das ações, o escritório especializado assumirá a gestão ativa dos processos judiciais, monitorando constantemente o andamento das causas e adotando medidas proativas para acelerar os julgamentos. Essa gestão inclui a participação em audiências, a elaboração de recursos quando necessário, e o diálogo contínuo com o judiciário para assegurar que as ações avancem de forma célere. A eficiência no acompanhamento dos processos é fundamental para minimizar o tempo de recuperação dos recursos e garantir que os valores sejam reintegrados ao orçamento municipal o mais rápido possível.

4. Extração, Interpretação e Aplicação de Dados

Um componente essencial da solução é a capacidade do escritório de manejar dados complexos provenientes dos sistemas de gestão do SUS e da arrecadação de IR. Isso envolve a extração de dados precisos, a interpretação de informações financeiras e a aplicação desses dados na fundamentação das ações judiciais. A expertise em cálculos específicos e a habilidade em traduzir dados técnicos para o contexto jurídico são diferenciais que garantem a robustez das ações propostas e aumentam as chances de êxito na recuperação dos valores.

5. Relatórios Técnicos e Transparência com a Administração

A transparência e a prestação de contas são pilares da solução proposta. O escritório especializado deverá fornecer relatórios técnicos regulares, detalhando o progresso das ações



ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
SECRETARIA MUNICIPAL SAÚDE

judiciais, os valores recuperados, e as etapas seguintes previstas. Esses relatórios são essenciais para o controle interno do município e para manter os órgãos de controle externos informados sobre o andamento do processo. A comunicação clara e frequente entre o escritório e a Administração Municipal garante que todos os stakeholders estejam alinhados e cientes dos resultados e desafios enfrentados.

VIII. Justificativas para o Parcelamento ou Não da Contratação

A decisão sobre o parcelamento ou não da contratação de um escritório especializado para a recuperação de valores devidos pelo SUS e pela retenção inadequada do Imposto de Renda (IR) é estratégica e visa otimizar a eficiência, a qualidade e a continuidade dos serviços. Após uma análise criteriosa, concluiu-se que o parcelamento da contratação não é a abordagem mais adequada, sendo mais vantajoso para o município de Conceição do Almeida optar pela contratação integral. As justificativas para essa decisão estão fundamentadas nos seguintes aspectos:

1. Natureza Complexa e Interdependente dos Serviços

Os serviços necessários envolvem múltiplas etapas que são intrinsecamente ligadas entre si, incluindo diagnóstico financeiro, elaboração de estratégias jurídicas, protocolo de ações judiciais, e acompanhamento constante dos processos. A fragmentação desses serviços por meio de parcelamento poderia comprometer a coesão e a fluidez das atividades, uma vez que cada etapa depende diretamente do sucesso da anterior. Essa interdependência torna a gestão integrada e centralizada essencial para garantir que todas as ações sejam executadas de forma harmoniosa, sem interrupções ou desalinhamentos que possam impactar negativamente o resultado final.

O parcelamento poderia introduzir barreiras adicionais, como a necessidade de coordenação entre diferentes fornecedores e a possibilidade de discrepâncias nos padrões de qualidade e metodologias adotadas. Isso aumentaria o risco de falhas na execução e atrasos nos resultados, o que é particularmente prejudicial em um contexto onde o tempo e a precisão são fatores críticos para a recuperação financeira do município.

A contratação integral de um único escritório especializado proporciona ganhos significativos em termos de eficiência operacional e redução de custos. Ao consolidar todos os serviços em um único contrato, o município evita redundâncias e elimina a necessidade de gerenciar múltiplos fornecedores, o que poderia resultar em sobreposição de atividades e aumento das despesas administrativas. A centralização permite um melhor controle sobre os processos, facilita a comunicação e assegura que todos os esforços estejam direcionados para um objetivo comum.



**ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
SECRETARIA MUNICIPAL SAÚDE**

Uma das principais justificativas para não parcelar a contratação é a necessidade de manter um alto padrão de qualidade e uniformidade ao longo de todo o processo de recuperação dos valores devidos. Contratar um único escritório garante que todas as fases do trabalho sejam conduzidas com a mesma abordagem metodológica, assegurando a consistência e a integridade das ações jurídicas e técnicas.

O parcelamento, por outro lado, poderia resultar em abordagens divergentes e na aplicação de estratégias distintas, o que poderia comprometer a eficácia global da recuperação. A uniformidade na execução dos serviços é fundamental para assegurar que os procedimentos adotados estejam alinhados com as melhores práticas e com as expectativas da Administração Municipal, reduzindo o risco de falhas e aumentando as chances de sucesso.

A análise da viabilidade técnica e econômica reforça que a contratação integral é a escolha mais prudente para o município. A abordagem integral possibilita uma visão abrangente de todas as necessidades e desafios, permitindo um planejamento estratégico mais preciso e uma execução eficiente. Essa opção não só maximiza os recursos disponíveis, como também assegura que o investimento realizado pelo município seja amplamente justificado pelos benefícios financeiros a serem obtidos com a recuperação dos valores.

Além disso, a contratação integral facilita o acompanhamento do cumprimento dos prazos e dos resultados, uma vez que um único prestador será responsável por todo o ciclo do serviço. Isso evita problemas de coordenação e garante uma resposta mais ágil e eficaz às demandas da Administração Municipal.

Diante da análise apresentada, conclui-se que o parcelamento da contratação não atende de forma plena aos interesses do município de Conceição do Almeida. A contratação integral de um escritório especializado é a estratégia mais adequada para garantir a eficácia, a eficiência e a segurança jurídica dos processos de recuperação dos valores devidos.

IX. Demonstrativo dos Resultados Pretendidos

A contratação de um escritório especializado para a recuperação dos valores devidos pelo SUS e pela retenção inadequada do Imposto de Renda (IR) visa alcançar resultados que vão além da simples reposição de recursos financeiros ao município de Conceição do Almeida. Os resultados esperados abrangem uma série de impactos positivos que contribuirão para o fortalecimento das finanças públicas, a melhoria dos serviços de saúde e a promoção de uma gestão mais eficiente e sustentável dos recursos municipais. Os resultados pretendidos incluem:

1. Recuperação Financeira Significativa

O principal resultado almejado é a recuperação substancial dos valores devidos ao município, o que representará um incremento direto nas receitas disponíveis para a



219

ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
SECRETARIA MUNICIPAL SAÚDE

administração pública. Essa recuperação permitirá reverter defasagens históricas nos repasses do SUS e nas retenções de IR, corrigindo distorções que têm impactado negativamente o orçamento municipal. A entrada desses recursos extras é essencial para o reequilíbrio das finanças municipais, possibilitando a redução do déficit orçamentário e criando uma base financeira mais robusta para a continuidade e expansão dos serviços públicos.

2. Melhoria na Gestão Orçamentária e Planejamento Financeiro

A recuperação dos valores devidos proporcionará ao município uma oportunidade de aprimorar sua gestão orçamentária e seu planejamento financeiro. Com o aumento das receitas, o município poderá reestruturar seu orçamento, direcionando recursos para áreas prioritárias, especialmente a saúde pública. A disponibilidade de recursos adicionais permitirá a execução de políticas públicas que antes estavam comprometidas pela falta de verba, como a ampliação de programas de saúde, compra de insumos, melhoria de infraestrutura e contratação de profissionais qualificados.

Além disso, a recuperação desses valores incentivará o município a adotar práticas de gestão mais rigorosas e preventivas, fortalecendo os controles internos e a governança fiscal. A experiência obtida com essa recuperação pode ser utilizada para implementar melhorias nos processos administrativos e financeiros, reduzindo a probabilidade de ocorrência de problemas semelhantes no futuro.

3. Impactos Positivos na Qualidade dos Serviços de Saúde

Os recursos recuperados terão um impacto direto na qualidade dos serviços de saúde oferecidos à população de Conceição do Almeida. Com o reforço financeiro, o município poderá investir na ampliação e melhoria dos serviços de atendimento, reduzindo filas de espera, adquirindo equipamentos médicos necessários e garantindo o fornecimento contínuo de medicamentos e outros insumos essenciais.

Esse investimento refletirá em uma capacidade de atendimento mais eficiente e em uma elevação dos padrões de qualidade dos serviços prestados, promovendo maior satisfação dos usuários e contribuindo para a saúde e o bem-estar da comunidade. Além disso, o fortalecimento dos serviços de saúde pública pode gerar efeitos indiretos, como a redução da pressão sobre outras áreas da administração municipal, permitindo uma gestão mais integrada e equilibrada.

4. Melhor Aproveitamento dos Recursos Humanos, Materiais e Financeiros

Um dos objetivos centrais da contratação é garantir o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, sejam eles humanos, materiais ou financeiros. Com a recuperação dos valores, o município poderá otimizar a alocação de seus recursos, direcionando-os para áreas



ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
SECRETARIA MUNICIPAL SAÚDE

que necessitam de reforço e eliminando gargalôs que comprometem a eficiência da administração pública.

A contratação integral do escritório especializado assegura que o município contará com uma equipe capacitada para conduzir o processo de recuperação de forma eficaz, reduzindo a necessidade de deslocar recursos internos para essa finalidade. Isso libera os servidores municipais para focarem em outras atividades estratégicas e de alta prioridade, melhorando a produtividade e a efetividade geral da administração.

5. Promoção de Maior Transparência e Prestação de Contas

A recuperação dos valores devidos e a aplicação eficiente desses recursos na gestão municipal também têm como resultado esperado a promoção de maior transparência e prestação de contas à população e aos órgãos de controle. O escritório contratado deverá fornecer relatórios detalhados sobre o progresso das ações judiciais, os valores recuperados e a destinação desses recursos, garantindo que o processo seja conduzido de maneira transparente e alinhada aos princípios da administração pública.

Essa transparência é fundamental para reforçar a confiança dos cidadãos na gestão municipal, demonstrando o compromisso da administração com a responsabilidade fiscal e com a aplicação adequada dos recursos públicos. Além disso, a prestação de contas regular permite que os órgãos de controle possam acompanhar e validar as ações realizadas, fortalecendo o controle social e institucional sobre a gestão financeira do município.

6. Fortalecimento da Sustentabilidade Financeira a Longo Prazo

Por fim, um dos resultados mais importantes pretendidos é o fortalecimento da sustentabilidade financeira de longo prazo do município de Conceição do Almeida. A recuperação dos valores devidos não apenas resolve questões financeiras imediatas, mas também cria uma base mais sólida para o futuro, permitindo que o município desenvolva estratégias de crescimento e desenvolvimento contínuos.

Essa sustentabilidade financeira contribuirá para a capacidade do município de responder a desafios futuros, seja em momentos de crise econômica ou em períodos de expansão, garantindo a manutenção e a melhoria contínua dos serviços públicos oferecidos à população. Ao investir na recuperação e na gestão eficiente dos recursos, o município assegura que estará melhor preparado para enfrentar as demandas e as necessidades da comunidade ao longo dos próximos anos.

X. Providências a Serem Adotadas pela Administração Previamente à Celebração

Antes da celebração do contrato para a contratação de um escritório especializado em Direito Tributário e Financeiro, o município de Conceição do Almeida deve adotar uma série



238

ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
SECRETARIA MUNICIPAL SAÚDE

de precauções para garantir que a contratação seja realizada de forma eficiente, segura e verificada aos interesses públicos. Estas medidas são essenciais para preparar a administração para o acompanhamento adequado da execução contratual e para garantir que todas as condições devem vigorar desde o início. As medidas preventivas incluem:

1. Capacitação de Servidores para Fiscalização e Gestão Contratual

Uma das etapas críticas é a capacitação dos servidores municipais que serão responsáveis pela fiscalização e gestão do contrato. É fundamental que esses servidores conheçam as especificidades dos serviços a serem prestados pelo escritório especializado, bem como com os requisitos legais e normativos aplicáveis à execução contratual. Treinamentos específicos devem ser realizados para habilitar a equipe a monitorar o cumprimento das obrigações contratuais, avaliar a qualidade dos serviços prestados e identificar eventuais desvios ou irregularidades.

A capacitação deve abranger aspectos como gestão de contratos, análise de relatórios técnicos, técnicas de fiscalização, e procedimentos para comunicação e resolução de problemas com o contratado. Essa preparação é essencial para garantir que o município tenha uma supervisão eficaz e possa intervir rapidamente para obter problemas identificados durante a execução dos serviços.

2. Estruturação de um Plano de Monitoramento e Avaliação

Antes da celebração do contrato, a administração deve estruturar um plano de monitoramento e avaliação que contemple todas as etapas da execução contratual. Esse plano deve incluir indicadores de desempenho, metas e prazos que permitam acompanhar o progresso das ações e medir o sucesso da contratação. O plano deve prever, ainda, os mecanismos de controle necessários para garantir que o contratado cumpra todas as suas obrigações de forma garantida.

O desenvolvimento de um cronograma detalhado de entregas, a definição de marcos para revisões periódicas dos serviços, e a elaboração de procedimentos claros para a coleta e análise de dados são componentes cruciais desse plano. Com um sistema de monitoramento robusto, a administração estará na melhor posição para garantir a eficiência e a eficácia da contratação, além de manter a transparência e a prestação de contas.

3. Disponibilidade e Organização dos Dados e Documentos Necessários

Para que o escritório contratado possa iniciar seus trabalhos de forma imediata e eficaz, a administração deve garantir a disponibilidade e organização de todos os dados e documentos necessários. Isso inclui relatórios financeiros, registros de repasses do SUS, informações sobre retenções de IR, auditorias internacionais e quaisquer outros documentos que sejam relevantes para o diagnóstico e a execução dos serviços contratados.



248

ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
SECRETARIA MUNICIPAL SAÚDE

É essencial que esses dados sejam consolidados, revisados e disponibilizados em formato que permita fácil acesso e interpretação pelos contratados. A ausência ou desorganização de informações pode atrasar o início dos trabalhos e comprometer a eficácia das ações judiciais, por isso, essa providência deve ser priorizada pela administração.

4. Verificação do Cumprimento de Requisitos Legais e Normativos

Antes da assinatura do contrato, a administração deve verificar o cumprimento de todos os requisitos legais e normativos aplicáveis ao processo de contratação. Isso inclui a conformidade com a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a verificação de documentação do escritório contratado, como certificados negativos, comprovantes de regularidade fiscal e trabalhista, e outros documentos que atestam a idoneidade e a capacidade do contratado para prestar os serviços.

Além disso, é importante garantir que todas as autorizações e aprovações internas aplicáveis, como pareceres jurídicos e autorizações de instâncias superiores, estejam devidamente formalizadas. O cumprimento rigoroso desses requisitos reduz os riscos de questionamentos legais e fortalece a segurança jurídica da contratação.

5. Comunicação e Alinhamento Interno com Todos os Setores Envolvidos

A contratação e a execução dos serviços para recuperação dos valores devidos ao município envolvem a colaboração de diversos setores da administração. Portanto, é crucial que haja uma comunicação clara e um alinhamento interno entre todos os setores envolvidos, como controladoria, finanças, saúde, jurídico e auditoria interna. As reuniões de alinhamento devem ser realizadas para garantir que todos compreendam o papel do escritório contratado, os objetivos do contratado e as expectativas de desempenho.

Esse alinhamento é fundamental para garantir que todas as áreas da administração estejam conscientes de suas responsabilidades e prontas para fornecer o suporte necessário ao contratado, facilitando o fluxo de informações e a resolução de eventuais desafios que possam surgir durante a execução do contrato.

6. Estabelecimento de Protocolos de Relacionamento com o Contratado

A administração deve definir, previamente à celebração do contrato, protocolos claros de relacionamento com o escritório contratado. Isso inclui a designação de pontos de contato na administração, definição de canais de comunicação, horários para reuniões regulares de acompanhamento e procedimentos para relatório de avanços e problemas. A criação desses protocolos visa facilitar a interação entre as partes e garantir que as comunicações sejam feitas de forma eficiente e organizada.



258

ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
SECRETARIA MUNICIPAL SAÚDE

O estabelecimento de expectativas claras desde o início do contrato contribui para um relacionamento de trabalho positivo e produtivo, minimizando mal-entendidos e promovendo uma cooperação alinhada com os objetivos contratuais.

7. Planejamento Financeiro para a Execução dos Pagamentos

Embora o modelo de pagamentos para sobreviver minimize os desembolsos iniciais, é fundamental que a administração planeje considerar os pagamentos futuros com base nos valores recuperados. O município deve prever, no seu planejamento financeiro, a destinação correta dos recursos a serem recuperados e a programação dos pagamentos ao escritório contratado conforme os termos acordados.

Esse planejamento garante que, uma vez recuperados, os recursos sejam alocados de maneira que maximizem os benefícios para o município, cumpridos com as obrigações contratuais de forma transparente e dentro dos prazos estipulados.

As disposições a serem cumpridas pela administração municipal antes da celebração do contrato são determinantes para o sucesso da contratação e para a eficácia dos serviços a serem prestados. A preparação, cuidados e cumprimento específicos dessas etapas garantem que o município esteja totalmente preparado para administrar o contrato de maneira eficiente, garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de forma responsável e que os resultados previstos sejam realizados.

XI. Contratações Correlatas e/ou Interdependentes

Nenhum processo de contratação de um escritório especializado para a recuperação de valores devidos pelo SUS e pelas restrições impostas ao Imposto de Renda (IR), é essencial considerar contratações correlatas e interdependentes que possam influenciar ou ser influenciadas por este contrato. A análise dessas interdependências visa garantir que todas as ações da administração municipal sejam coordenadas de forma eficiente, evitando sobreposições, redundâncias e lacunas que possam comprometer os resultados pretendidos.

1. Contratações de Serviços de Auditoria e Consultoria Financeira

Uma das contratações correlatas mais relevantes envolve serviços de auditoria e consultoria financeira, que são frequentemente utilizadas para fornecer uma técnica base robusta para a recuperação de valores devidos. Essas auditorias são essenciais para validar os montantes a serem recuperados, identificar falhas nos processos de retenção de impostos e repasses de verbas, e fornecer subsídios técnicos que apoiem as ações judiciais a serem movidas pelo escritório contratado.

A interdependência entre os serviços de auditoria e a atuação do escritório especializado exige uma cooperação significativa entre as partes, de modo que os



268

ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
SECRETARIA MUNICIPAL SAÚDE

2. Contratações Relacionadas à Gestão e Fiscalização de Contratos Públicos

Outra interdependência significativa é com os serviços de gestão e fiscalização de contratos públicos. A eficácia na recuperação dos valores devidos depende, em parte, de uma gestão rigorosa do contrato com o escritório especializado, o que pode exigir suporte de equipes ou consultorias que gerenciem contratos complexos e garantam o cumprimento dos requisitos legais e contratuais

Essa interdependência destaca a importância de ter uma estrutura de controle interno bem desenvolvida e capacitada para fiscalizar a execução dos serviços contratados, bem como para gerenciar possíveis contratações auxiliares que possam surgir como desdobramentos da atuação do escritório especializado. A administração deve prever essa necessidade e estabelecer mecanismos de integração entre as diferentes áreas

3. Contratações de Tecnologia da Informação e Gestão de Dados

Dada a natureza técnica de recuperação de valores, que envolve análise de grandes volumes de dados financeiros e fiscais, há uma interdependência relevante com contratações na área de tecnologia da informação (TI) e gestão de dados. Sistemas adequados para coleta, armazenamento, processamento e análise de dados são fundamentais para suportar as atividades do escritório contratado, oferecendo um ambiente seguro e eficiente para o gerenciamento de informações sensíveis e complexas.

Essas contratações de TI podem incluir a aquisição de softwares especializados, serviços de segurança da informação e suporte técnico que garantam a integridade e a disponibilidade dos dados necessários para a execução das ações judiciais. A administração deve garantir que os recursos tecnológicos disponíveis atendam às necessidades do escritório especializado e envolvidos em operações operacionais

4. Contratações para Capacitação e Treinamento de Servidores

A necessidade de capacitação e treinamento de servidores, já mencionada anteriormente, pode configurar também uma contratação correlata ou interdependente. Capacitar o quadro de funcionários da administração para gerenciar e fiscalizar o contrato de recuperação de valores é uma etapa essencial que pode exigir serviços especializados de treinamento e desenvolvimento.

Essas contratações de treinamento devem ser planejadas de forma complementar aos serviços do escritório contratado, garantindo que uma equipe interna possua as competências necessárias para apoiar a execução contratual, monitorar o desempenho e agir prontamente em caso de desvio de conformidade ou necessidade

5. Integração com Outras Iniciativas de Recuperação de Créditos



279

ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
SECRETARIA MUNICIPAL SAÚDE

A contratação do escritório especializado deve ser integrada com outras iniciativas de recuperação de créditos já existentes ou planejadas pelo município. Isso inclui, por exemplo, ações de recuperação de ativos, renegociação de dívidas fiscais e a implementação de programas de regularização tributária. A coordenação entre essas iniciativas é fundamental para evitar sobreposições e garantir que todos os esforços de recuperação sejam complementares e maximizem

XIII - Descrição de Possíveis Impactos Ambientais e Respectivas Medidas Mitigadoras

Apesar de a contratação de um escritório especializado para a recuperação de valores devidos ao município de Conceição do Almeida ter um foco primordialmente administrativo e jurídico, é importante adotar uma abordagem abrangente que considere potenciais impactos ambientais, ainda que indiretos, decorrentes das atividades relacionadas à execução dos serviços contratados. Essa perspectiva amplia a responsabilidade da administração pública para além das obrigações legais e financeiras, incorporando princípios de sustentabilidade e responsabilidade ambiental, que são cada vez mais exigidos na gestão pública moderna.

XIII. Posicionamento Conclusivo Sobre a Adequação da Contratação para o Atendimento da Necessidade a que se Destina

Após uma análise detalhada das necessidades do município de Conceição do Almeida e das soluções disponíveis para a recuperação de valores devidos pelo SUS e pela retenção inadequada do Imposto de Renda (IR), conclui-se que a contratação de um escritório especializado em Direito Tributário e Financeiro é a alternativa mais adequada para enfrentar os desafios financeiros identificados. Esta conclusão se baseia em uma série de fatores que demonstram a pertinência, viabilidade e eficácia dessa contratação para o atendimento das necessidades do município.

1. Adequação ao Problema Identificado e aos Objetivos Estratégicos

A contratação proposta é diretamente alinhada ao problema identificado: a defasagem nos repasses do SUS e a inadequação na retenção do IR, que têm gerado um déficit significativo nas finanças municipais. O escritório especializado possui a capacidade técnica necessária para conduzir ações judiciais complexas que buscam a recuperação desses valores, atendendo assim ao objetivo estratégico de reequilibrar as finanças públicas e garantir a continuidade e melhoria dos serviços de saúde para a população.

Ao optar por um escritório com expertise comprovada em recuperação de créditos públicos, o município alavanca uma solução que não apenas aborda o problema imediato de insuficiência de recursos, mas também contribui para uma gestão financeira mais eficiente e



289

ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
SECRETARIA MUNICIPAL SAÚDE

transparente a longo prazo. Essa contratação está em consonância com as metas da administração de fortalecer a governança fiscal e otimizar a alocação de recursos públicos.

2. Viabilidade Técnica e Econômica da Solução Proposta

A análise de viabilidade técnica e econômica confirma que a contratação integral de um escritório especializado é a abordagem mais vantajosa para o município. Do ponto de vista técnico, a contratação possibilita o uso de metodologias avançadas de análise e recuperação de créditos, suportadas por profissionais altamente qualificados que possuem um histórico de sucesso em casos similares.

Economicamente, a adoção do modelo de remuneração por êxito (ad exitum) minimiza os riscos financeiros para o município, pois os honorários advocatícios serão pagos com base nos valores efetivamente recuperados. Isso significa que o investimento municipal está diretamente vinculado ao desempenho e aos resultados obtidos pelo escritório, promovendo uma relação custo-benefício altamente favorável e incentivando o prestador de serviços a maximizar a eficiência e a eficácia das ações judiciais.

3. Contribuição para a Sustentabilidade Financeira e Melhoria dos Serviços Públicos

A recuperação dos valores devidos ao município tem um impacto direto na sustentabilidade financeira da administração pública. Ao reintegrar esses recursos ao orçamento municipal, a contratação viabiliza a execução de projetos e programas essenciais, particularmente na área da saúde, que enfrenta desafios críticos decorrentes da insuficiência de recursos. Com o incremento nas receitas, o município poderá investir na ampliação de serviços, melhoria da infraestrutura de saúde e em ações que promovam a qualidade de vida da população.

Além disso, a recuperação financeira fortalece a capacidade do município de planejar e executar políticas públicas de forma mais estratégica e menos vulnerável às flutuações de receita. Essa estabilidade é fundamental para garantir a continuidade dos serviços públicos e para proporcionar um ambiente de governança mais previsível e confiável.

4. Alinhamento com Princípios de Eficiência, Legalidade e Responsabilidade Fiscal

A contratação atende plenamente aos princípios de eficiência, legalidade e responsabilidade fiscal que regem a administração pública. Ao selecionar um escritório especializado com notória expertise, o município assegura que os serviços serão executados com alto padrão de qualidade, de forma ágil e em conformidade com as normativas vigentes. A estruturação do contrato com base nos requisitos legais da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) reforça o compromisso da administração com a transparência e com a gestão responsável dos recursos públicos.



298

ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
SECRETARIA MUNICIPAL SAÚDE

Além disso, a contratação promove a eficiência ao consolidar todos os serviços necessários em um único prestador, eliminando redundâncias e simplificando o gerenciamento e a fiscalização do contrato. Essa abordagem integrada maximiza o retorno do investimento público e minimiza os riscos operacionais e legais associados à fragmentação de responsabilidades.

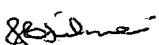
5. Impacto Positivo na Transparência e Prestação de Contas

A execução do contrato com o escritório especializado também contribui para a promoção da transparência e da prestação de contas. Com a exigência de relatórios técnicos detalhados e atualizações regulares sobre o progresso das ações judiciais, o município pode manter um alto nível de transparência para com os órgãos de controle interno e externo, bem como para a população. Esse compromisso com a clareza e a accountability fortalece a confiança dos cidadãos na gestão pública e demonstra a seriedade da administração em recuperar os valores devidos com responsabilidade e eficiência.

Conclusão

Em vista das considerações expostas, conclui-se que a contratação de um escritório especializado para a recuperação dos valores devidos ao município é a solução mais adequada para atender às necessidades identificadas. Esta contratação não apenas resolverá o problema financeiro imediato, mas também fortalecerá a capacidade do município de gerir suas finanças de forma sustentável e de proporcionar serviços públicos de qualidade à sua população. Com base na viabilidade técnica e econômica, na adequação ao problema identificado, e no alinhamento com os princípios da administração pública, a contratação se configura como um investimento estratégico e indispensável para o futuro de Conceição do Almeida.

Conceição do Almeida/BA, 08 de julho de 2024.


JOSENILDE COUTO DA SILVA
Superintender de Assistência à Saúde
Decreto nº 108/20218



TERMO DE REFERÊNCIA

1. OBJETO

A contratação de empresa especializada na prestação de serviços advocatícios contenciosos e acompanhamento processual em todos os graus de jurisdição da Justiça Federal para apurar e reaver os valores pagos a menor pelo SUS. A geração dos resultados exitosos na recuperação de crédito, segue uma linha com diversos precedentes em celeridade processual. Busca-se, judicialmente, os valores atualizados e o ressarcimento de valores financeiros em atraso, que foram recebidos pelas unidades de saúde a título de verbas do SUS repassados pelo Governo Federal. Compreenderá, assim, um retorno dos últimos 60 meses da atualização da Tabela SUS, além do Imposto de Renda - IR.

2. JUSTIFICATIVA E OBJETIVOS DA CONTRATAÇÃO:

A solicitação de contratação dos serviços em tela se dá em razão da premente necessidade de profissionais especializados na defesa e no acompanhamento dos processos judiciais para atualização e ressarcimento dos valores financeiros recebidos pelo Município a título de verbas do SUS, repassadas pelo Governo Federal e IR.

Assim, considerando-se os repasses do SUS a principal fonte de recursos financeiros, entende-se premente a recuperação, pela via judicial, dos valores deduzidos pela União.

A notória especialização pode ser verificada por meio do vasto currículo e conhecimento na área, com formação e experiência comprovadas, bem como por meio de diversas certidões de distribuição de processos idênticos ou similares, especialmente com trânsito em julgado e precatório expedido.

Destaca-se que os serviços pretendidos não têm natureza rotineira, mas dependem de técnica especializada sobre matéria de cálculos altamente complexos. O serviço, por exemplo, passa por especializada extração, interpretação e aplicação de centena dados utilizados na quantificação e qualificação dos procedimentos extraídos das fontes dos hospitais, por meio de conectores de *web crawler* aos endereços disponibilizados pelo SUS em suas plataformas *Tabs*, com toda



ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
Secretaria Municipal de Saúde

319

rastreabilidade e observância aos critérios de segurança da informação. As informações disponibilizadas pelo SUS são em formato específico, com extensão DBC, que são lidos e transformados em informações quantificáveis e tabuladas em laudo especializado de cálculos. Por sua vez, o relacionamento das informações tendo como base as informações “oficiais” extraídas dos repositórios do SUS, rastreia-se, interpreta-se e se faz o mapeamento dos códigos de relacionamento. Dentro da fonte de dados, além das informações em formato DBC, são identificados outros arquivos auxiliares que contêm os códigos de “De Para” (relação entre códigos) dos procedimentos SUS, mês a mês. A lógica de relacionamento, é: 1) Código do Procedimento DATASUS; 2) Origem; 3) Origem SIA/SIH; 4) Código do Procedimento Relacionado; 5) Correspondência IVR-TUNEP e direito de glosa.

No cálculo deve ser feita a quantidade que representa a exponenciação dos procedimentos versus a periodicidade (mês a mês) e versus as quantidades. Esse valor é multiplicado pela quantidade de procedimentos aprovados, mês a mês, registro a registro da movimentação SUS e depois são comparados/confrontados com os efetivos valores aprovados que constam dos arquivos DBCs. Dessa comparação resultam as diferenças do direito de glosa e das diferenciações Tunep/IVR e Covid-19.

Logo, verifica-se que não se trata de questão simples ou corriqueira, tendo como objetivo a viabilização e acompanhamento dos processos judiciais para atualização e ressarcimento dos valores financeiros recebidos pelo Município a título de verbas do SUS, repassados pelo Governo Federal, de natureza indispensável para a gestão do estabelecimento de saúde.

Os objetivos específicos são: protocolar ação judicial para atualização e ressarcimento dos valores financeiros recebidos pelo Município a título de verbas do SUS e IR, incluindo-se custas, petições, defesas, recursos e/ou quaisquer outros procedimentos até o trânsito em julgado perante a Justiça Federal, TRF, STJ e STF, bem como a feitura da execução com os cálculos específicos. Além disso, fornece-se todos relatórios e subsídios técnicos aos órgãos de controle interno e externo, no tocante ao objeto em deslinde.

3. DO ATESTO DOS SERVIÇOS E DA FISCALIZAÇÃO:



O atesto e a fiscalização dos serviços especializados em questão serão realizados pelo coordenador da assessoria jurídica, a quem competirá dirimir as dúvidas que surgirem no curso da execução do contrato, e de tudo dará ciência à Direção Geral. A fiscalização de que trata este item não exclui nem reduz a responsabilidade do prestador de serviços, inclusive perante terceiros, por qualquer irregularidade.

4. CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO DA PRESTADORA DE SERVIÇOS:

Comprovação dos requisitos elencados nos artigos 3º-A Lei nº 8.906/1994 (Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil - OAB) combinado com art. 74, III, "e", da Lei nº 14.133/2021 (Lei de Licitações), o qual transcrevemos *in verbis*:

“Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de:

(...)

III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação:

(...)

e) patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas;”

O escritório contratado deverá apresentar juntamente com a proposta demonstrativos da execução de contratos semelhantes em valores compatíveis com o proposto, assim como os documentos a seguir identificados:

- I. Ato Constitutivo, Estatuto ou Contrato Social em vigor e suas alterações e prova de seu registro na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); Carteira da OAB em nome dos Sócios;
- II. Atestados de Capacidade Técnica emitidos por pessoas jurídicas de direito público, em nome do Sócio ou da Sociedade de Advogados;
- II. Comprovante de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ); Prova de regularidade para com a Fazenda Federal e a Seguridade Social, mediante apresentação de Certidão Conjunta de



ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
Secretaria Municipal de Saúde

33

Débitos Relativos a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e Procuradoria Geral da Fazenda Nacional; Prova de regularidade para com a Fazenda Estadual; Prova de regularidade para com a Fazenda Municipal; Prova de regularidade para com a Ordem dos Advogados do Brasil.

5. DA VIGÊNCIA:

O contrato terá vigência de 12 meses, até a total recuperação dos valores a ressarcir, dos últimos 60 meses da atualização da Tabela SUS, podendo ser prorrogado por iguais e sucessivos períodos, nos termos da Lei 14.133/21, com vigência a partir da assinatura e eficácia legal após a sua publicação na Imprensa Oficial.

6. DA EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS:

Os serviços advocatícios serão indicados mediante ajuizamento da ação judicial pertinente, no prazo máximo de 30 (trinta) dias da assinatura do termo contratual, perante a Justiça Federal e instâncias superiores, através de peticionamento eletrônico (PJE), acompanhamento digital e presencial, recursos, memoriais, sustentação oral e todos os atos necessários à fiel execução dos serviços advocatícios bem como relatórios e subsídios técnicos a este Instituto e aos órgãos de controle interno e externo, no tocante ao objeto em deslinde.

7. OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

- Executar os serviços em estrita observância das especificações deste Termo de Referência e da proposta da contratada;
- Responsabilizar-se pelos erros e danos decorrentes de falha na prestação dos serviços, obrigando-se a corrigir, às suas expensas, os problemas e as consequências daqueles decorrentes;
- Atender prontamente a quaisquer solicitações da Administração, inerentes ao objeto da presente contratação;



- Realizar reuniões com os representantes e corpo jurídico da Contratante, quando necessário;
- Manter-se, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as condições de regularidade exigidas pela Lei nº 14.133/2021;
- Responsabilizar-se pelas custas judiciais, despesas dos tributos, encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais, comerciais, taxas, seguros, deslocamento de pessoal e quaisquer outras que incidam ou venham a incidir na execução do contrato.
- Assumir inteira responsabilidade quanto à qualidade dos serviços especializados executados.

8. OBRIGAÇÕES DA CONTRATANTE

- Exercer o acompanhamento e a fiscalização dos serviços, por servidor especialmente designado, anotando em registro próprio as falhas detectadas e encaminhando os apontamentos à autoridade competente para as providências cabíveis;
- Notificar a Contratada por escrito da ocorrência de eventuais imperfeições, falhas ou irregularidades constatadas no curso da execução dos serviços, fixando prazo para a sua correção, certificando-se que as soluções por ela propostas sejam as mais adequadas;
- Pagar à Contratada, em havendo êxito na ação judicial, o valor resultante da prestação do serviço, após trânsito em julgado e recebimento do valor atualizado a ressarcir;
- Fornecer as informações necessárias para o desenvolvimento dos serviços objeto do contrato;
- Realizar avaliações periódicas da qualidade dos serviços, após seu recebimento.

9. DO PAGAMENTO:

O pagamento será realizado a título de honorários advocatícios de *ad exitum*, em 20% (vinte por cento) dos valores efetivamente auferidos em liquidação de sentença, ou em acordo judicial ou extrajudicial, a qualquer título, incluindo qualquer modalidade de transação judicial ou extrajudicial, levada a efeito com a

mf.



ESTADO DA BAHIA
Município de Conceição do Almeida
Secretaria Municipal de Saúde

35

União Federal, de acordo com o Art. 22, § 4º, da Lei 8.906/1994, ou seja, diretamente pela União Federal, por meio de destaque do precatório.

Ressalta-se, ainda, que eventuais despesas com deslocamento (passagens, alimentação e hospedagem), cópias, digitalizações, custas processuais, diligências ou outras despesas necessárias à execução dos serviços correrão por conta da empresa contratada.

10. DAS INFRAÇÕES E DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS:

Aplica-se o previsto no termo contratual e na lei de licitações.

11. HISTÓRICO DE EXECUÇÃO:

Em exercícios anteriores, não há prestação dos serviços especializados em tela.

12. COMUNICAÇÃO:

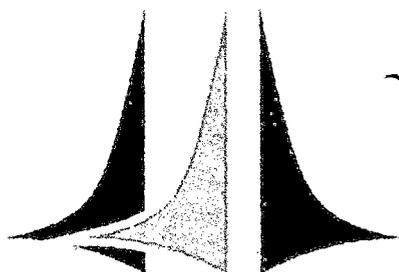
As comunicações/notificações de toda e qualquer natureza serão realizadas por meio e-mail informado pela prestadora de serviços, presumindo-se a ciência após o prazo de 48 (quarenta e oito) horas a partir do envio.

Conceição do Almeida - Bahia, 09 de julho de 2024.

Rounivalda Silva do Amor Divino
Superintendente em Vigilância à Saúde
(Matrícula nº. 17007)

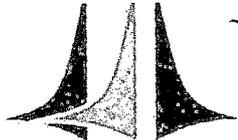
Na qualidade de autoridade competente, **APROVO** o presente Termo de Referência, esclarecendo que a garantia quanto à fidedignidade das informações e seus atos decorrentes, expressos nos documentos/declarações juntadas aos autos, são de responsabilidade dos respectivos agentes públicos emissores, já que detentores de conhecimentos técnicos inerentes e específicos no âmbito de sua área de atuação.

Sueli Campos Sobral de Andrade
Secretária Municipal de Saúde



NILO & ALMEIDA

ADVOGADOS ASSOCIADOS



Ilustríssimo Senhor Prefeito,
Município de Conceição do Almeida/BA.

Encaminhamos nossa apresentação de serviços jurídicos e proposta, com o seguinte conteúdo:

- Breve apresentação e da atuação profissional;
- Do objeto e dos benefícios a serem obtidos;
- Expertise do sócio do escritório;
- Alguns dos nossos clientes;
- Justificativa e objetivos da contratação
- Dos honorários advocatícios;
- Conclusão.

BREVE APRESENTAÇÃO E DA ATUAÇÃO PROFISSIONAL

O escritório Nilo Almeida Sociedade de Advogados, está entre os maiores e mais conceituados escritórios de advocacia do País em seu segmento, destacando-se pela excelência e celeridade na prestação de serviços jurídicos.

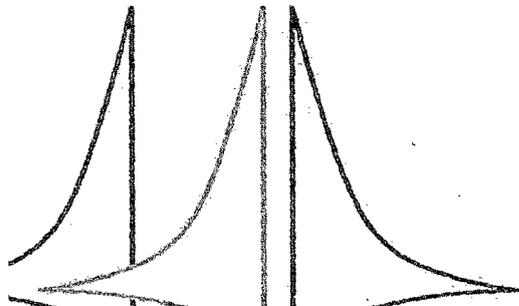
O escritório especializou-se em Direito Tributário (teses de imunidade, isenção, repetição de indébito e auditoria tributária) e em Direito Financeiro hospitalar. **Possui mais de 180 atestados de capacidade técnica emitidos por pessoas jurídicas de direito público e de direito privado.**

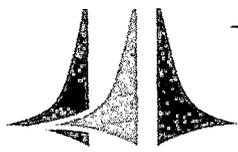
DO OBJETO E DOS BENEFÍCIOS A SEREM OBTIDOS

Compreender os efeitos da atual crise financeira brasileira e os impactos dessa deficiência no setor de saúde é um imenso desafio. Assim, o Nilo Almeida Sociedade de Advogados vem pensando em alternativas para mitigá-los, contando com a colaboração dos seus sócios e associados.

Nessa senda, a ação judicial na Justiça Federal do Distrito Federal proposta é extremamente indispensável tendo em vista a enorme dificuldade pela qual vêm passando os Hospitais e demais entidades de saúde que recebe verbas do SUS e vivem do atendimento a população que mais necessita. O fato é que o déficit financeiro tem sido causado por diversos fatores históricos de valores passados a menor pelo SUS há mais de duas décadas, sobretudo porque tais hospitais destinam boa parte de seus atendimentos à população carente e o pagamento é feito por meio de tabelas monetárias extremamente desatualizadas. Logo, o objetivo principal dessas ações é a recuperação de valores pagos a menor ou que deixaram de ser pagos pelo SUS.

Além disso, propomos, também, ação judicial na Justiça Federal com o fim de recuperar os valores do Imposto sobre a Renda, relativo aos bens e serviços prestados ao ente público, que não foram tempestivamente retidos pelo Município.



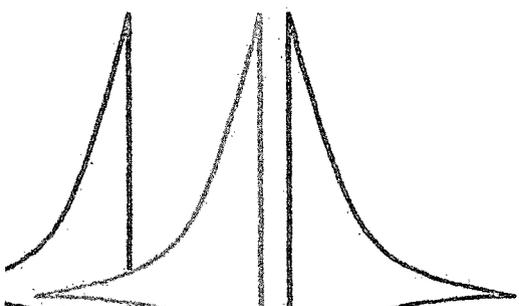


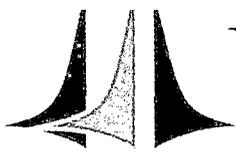
Compreenderá, assim, um retorno dos últimos 60 meses da atualização da Tabela SUS e IR.

Nesse sentido, o escritório conta com um corpo técnico de Professores Doutores especializados, o que redundará em tomada de decisões seguras no que concerne à recuperação financeira do município.

EXPERTISE DO SÓCIO DO ESCRITÓRIO

EDVALDO NILO DE ALMEIDA - Nascido em Salvador - BA, em 28 de janeiro de 1981. Conselheiro da Comissão de Ética da Presidência da República. Pós-Doutor em Direitos Humanos pela Universidade de Salamanca. Pós-Doutor em Democracia e Direitos Humanos do Ius Gentium Conimbrigae/Centro de Direitos Humanos (IGC/CDH) associado à Universidade de Coimbra. Pós-Doutor em Direito Financeiro pela UERJ. Doutor em Direito do Estado pela PUC/SP. Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Presidente do Sindicato dos Procuradores do Distrito Federal (2015-2017). Especialista em Direito Tributário pela Fundação Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Especialista em Planejamento Tributário (FTE). Membro efetivo da Comissão de Assuntos Tributários e Fiscais da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Conselheiro Seccional da OAB/DF (2013-2018). Membro efetivo da Comissão de Assuntos Tributários da OAB Nacional (OAB). Membro efetivo da Comissão de Assuntos Legislativos da OAB/DF(OAB/DF). Professor da ESA/DF (2014-2018). Professor da Universidade Federal da Bahia (2006). Professor da FIB/BA (2006-2007). Professor da Faculdade Salvador (2006-2007). Professor do Ponto dos Concursos (2009-2012). Professor no UNICEUB (2009). Professor do Instituto de Gestão de Economia e Políticas Públicas (2010-atual). Professor da Rede de Ensino LFG (2012-atual). Procurador do Distrito Federal (2009-atual). Autor de 11 livros publicados, entre outros, Direito Tributário: Sistema Constitucional Tributário e Código Tributário Nacional. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2012, 422 páginas; Direito Tributário: Tributos em Espécie, Simples Nacional e Crimes Tributários. 2. ed., Salvador: Juspodivm, 2012, 368 páginas; Direito Tributário: 3001 Questões da ESAF. Salvador: Juspodivm, 2012, 610 páginas; Direito Tributário: 1046 Questões do CESPE. Salvador: Juspodivm, 2012, 368 páginas; Direito Tributário: Tributos em Espécie, Simples Nacional e Crimes Tributários. 2. ed., Salvador: Juspodivm, 2012, 368 páginas; Direito Tributário: 1060 Questões da FCC. Salvador: Juspodivm, 2012, 350 páginas; Comissões Parlamentares de Inquérito: análise constitucional. Salvador: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, 2008, 302 páginas. Aprovado em 15 concursos e seleções públicas, entre outros, a saber: Procurador do Distrito Federal (ESAF), Procurador do Município de Recife (FCC), Ministério Público de Contas do Mato Grosso (FMP/RS), Procurador do Município de Belo Horizonte (FUNDEP/UFMG), Técnico de Nível Superior do Ministério da Saúde (CESPE/UNB), Técnico de Nível Superior do Ministério das Comunicações (CESPE/UNB), Técnico de Nível Superior do Ministério do Turismo (ESAF), Professor Substituto de Ética Geral e Profissional da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Professor do Centro Universitário da Bahia (CUB/FIB), Mestrado em Direito





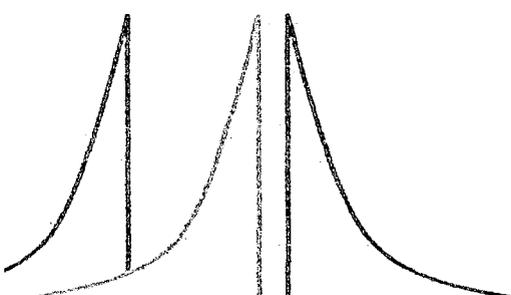
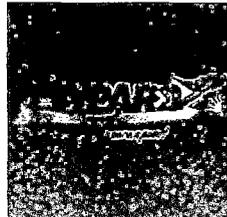
NILO & ALMEIDA

ADVOGADOS ASSOCIADOS

398

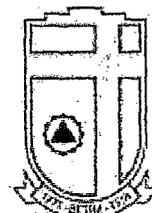
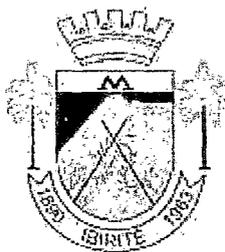
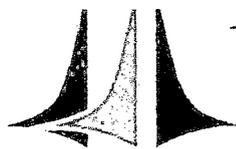
Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), Doutorado em Direito da Universidade de Brasília (UNB) e Doutorado em Direito Público da PUC/SP. Vencedor dos seguintes prêmios jurídicos: Prêmio Luiz Tarquínio da Fundação Orlando Gomes no ano de 2002; Prêmio Ministro Carlos Coqueijo Costa da AMATRA (Associação de Magistrados Trabalhistas), EMATRA (Escola de Magistrados Trabalhistas) e ABAT (Associação Bahiana dos Advogados Trabalhistas) no ano de 2003 e Prêmio Luís Eduardo Magalhães da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia no ano de 2004. Indicado pela Câmara dos Deputados para compor o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP - Biênio 2024/2026.

ALGUNS DOS NOSSOS CLIENTES:

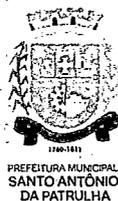


(61) 3043-8065

Ed. Ok Office Tower
Setor de Autarquias Sul
QD. 5 Bloco K
Salas 712 a 715 e 801 a 817



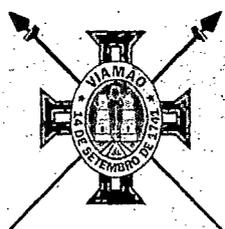
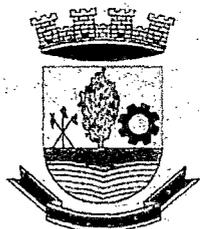
MUNICÍPIO DE BETIM/MG



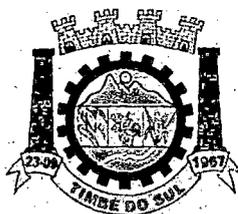
PREFEITURA MUNICIPAL
SANTO ANTONIO
DA PATRULHA



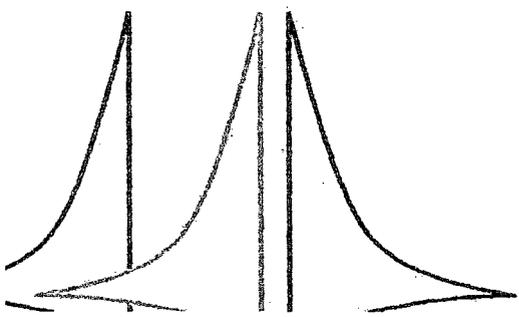
PREFEITURA DE
CHARQUEADAS/RS

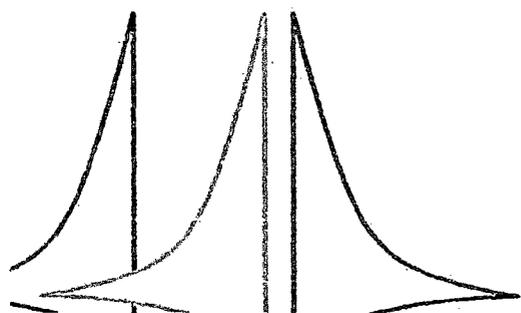
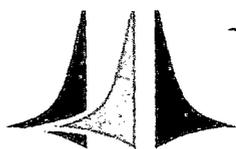


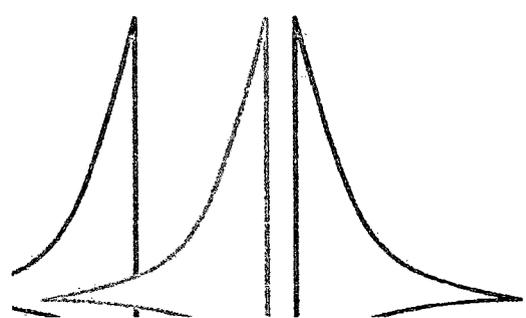
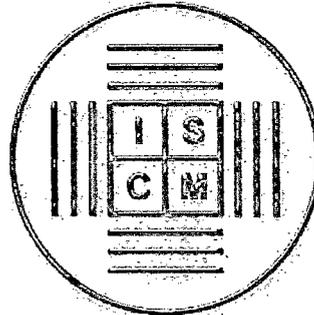
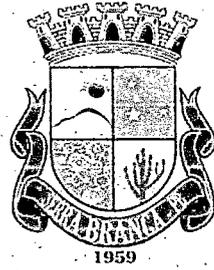
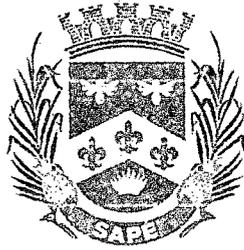
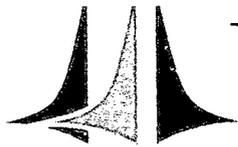
Município de
Campo Bom

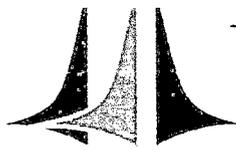


INDAIAL



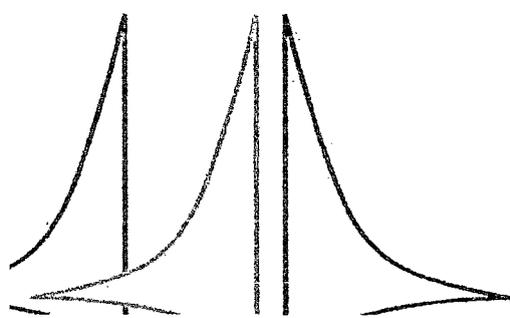






NILO & ALMEIDA
ADVOGADOS ASSOCIADOS

238



(61) 3043-8065

Ed. Ok Office Tower
Setor de Autarquias Sul
QD. 5 Bloco K
Salas 712 a 715 e 801 a 817



SANTA CASA
DE JEQUIÉ



JUSTIFICATIVA E OBJETIVOS DA CONTRATAÇÃO:

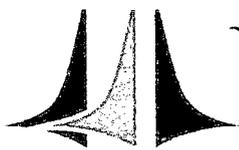
A solicitação de contratação dos serviços em tela, por meio de contratação direta – modalidade de inexigibilidade – se dá em razão da premente necessidade de profissionais especializados na defesa e no acompanhamento dos processos judiciais para atualização e ressarcimento dos valores financeiros recebidos pelo Município a título de verbas do SUS e de verbas que não foram retidas de Imposto sobre a Renda.

Assim, considerando-se os repasses do SUS a principal fonte de recursos financeiros, entende-se premente a recuperação, pela via judicial, dos valores deduzidos pela União, além do recebimento dos valores efetivamente devidos a título de IR.

A notória especialização pode ser verificada por meio do vasto currículo e conhecimento na área, com formação e experiência comprovadas, bem como por meio de diversas certidões de distribuição de processos idênticos ou similares, especialmente com trânsito em julgado e precatório expedido.

Destaca-se que os serviços pretendidos não têm natureza rotineira, mas dependem de técnica especializada sobre matéria de cálculos altamente complexos. O serviço relativo ao recebimento dos valores da Tabela SUS, por exemplo, passa por especializada extração, interpretação e aplicação de centena dados utilizados na quantificação e qualificação dos procedimentos extraídos das fontes dos hospitais, por meio de conectores de web crawler aos endereços disponibilizados pelo SUS em suas plataformas Tabs, com toda rastreabilidade e observância aos critérios de segurança da informação. As informações disponibilizadas pelo SUS são em formato específico, com extensão DBC, que são lidos e transformados em informações quantificáveis e tabuladas em laudo especializado de cálculos. Por sua vez, o relacionamento das informações tendo como base as informações “oficiais” extraídas dos repositórios do SUS, rastreia-se, interpreta-se e se faz o mapeamento dos códigos de relacionamento. Dentro da fonte de dados, além das informações em formato DBC, são identificados outros arquivos auxiliares que contêm os códigos de “De Para” (relação entre códigos) dos procedimentos SUS, mês a mês. A lógica de relacionamento, é: 1) Código do Procedimento DATASUS; 2) Origem; 3) Origem SIA/SIH; 4) Código do Procedimento Relacionado; 5) Correspondência IVR-TUNEP e direito de glosa.





No cálculo deve ser feita a quantidade que representa a exponenciação dos procedimentos versus a periodicidade (mês a mês) e versus as quantidades. Esse valor é multiplicado pela quantidade de procedimentos aprovados, mês a mês, registro a registro da movimentação SUS e depois são comparados/confrontados com os efetivos valores aprovados que constam dos arquivos DBCs. Dessa comparação resultam as diferenças do direito de glosa e das diferenciações Tunep/IVR e Covid-19.

Logo, verifica-se que não se trata de questão simples ou corriqueira, tendo como objetivo a viabilização e acompanhamento dos processos judiciais para atualização e ressarcimento dos valores financeiros recebidos pelo Município a título de verbas do SUS, repassados pelo Governo Federal, de natureza indispensável para a gestão do estabelecimento de saúde.

Os objetivos específicos são: protocolar ação judicial para atualização e ressarcimento dos valores financeiros recebidos pelo Município a título de verbas do SUS e IR, incluindo-se custas, petições, defesas, recursos e/ou quaisquer outros procedimentos até o trânsito em julgado perante a Justiça Federal, TRF, STJ e STF, bem como a feitura da execução com os cálculos específicos. Além disso, fornece-se todos relatórios e subsídios técnicos aos órgãos de controle interno e externo, no tocante ao objeto em deslinde.

DOS HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS

Com relação aos honorários advocatícios, a proposta será acordada entre as partes, a título *ad exitum* de 20% e o proponente assume as custas judiciais em casos de não isenção legal. Deste modo, o município não disporá de nenhum valor em caixa, sendo os honorários pagos diretamente pela União, em caso de êxito, conforme o art. 22, § 4º da Lei 8.906/1994.

CONCLUSÃO

Verifica-se, desse modo, que o escritório proponente possui estrutura e corpo técnico preparado para pleitear medidas judiciais e extrajudiciais com o propósito de adequar, de forma eficiente, as rotinas financeiras - tributárias à legislação aplicável, de modo a reduzir a incidência tributária, reduzir o risco de penalidades e gerar maiores resultados ao município.

Destarte, caso haja interesse na obtenção de maiores detalhes e/ou esclarecimentos sobre a presente proposta, colocamo-nos à disposição.

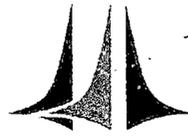
Assim, ficamos no aguardo de pronunciamento e aceite da proposta. Com o objetivo de formalizar a aceitação da presente proposta, solicitamos a devolução da cópia com o "de acordo".

Brasília/DF, 8 de julho de 2024.

Edvaldo Nilo de Almeida

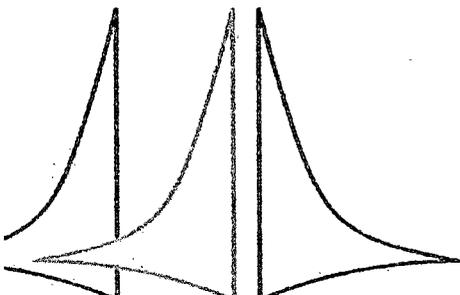
OAB/DF nº 29.502

OAB/GO nº 61.606-A



NILO & ALMEIDA
ADVOGADOS ASSOCIADOS

CURRÍCULO



(61) 3043-8065 

Ed. Ok Office Tower 
Setor de Autarquias Sul
QD. 5 Bloco K
Salas 712 a 715 e 801 a 817



Edvaldo Nilo de Almeida

Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/2831959862581102>

ID Lattes: **2831959862581102**

Última atualização do currículo em 02/09/2023

Conselheiro da Comissão de Ética da Presidência da República (2022-). Pós-Doutor em Democracia e Direitos Humanos do Ius Gentium Conimbrigae/Centro de Direitos Humanos (IGC/CDH) associado à Universidade de Coimbra. Pós-Doutor em Direitos Humanos pela Universidade de Salamanca/Espanha. Pós-doutorando em Direito Tributário e Financeiro pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Doutor em Direito do Estado pela PUC/SP (2019). Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Membro do Corpo de Avaliadores de diversas Revistas de Direito com classificação no Qualis Periódicos A1 pelo Capes, tais como as Revistas de Direito da Universidade Federal de Santa Maria/RS, Revista Brasileira de Estudos Políticos da Faculdade de Direito da UFMG, Direitos Fundamentais Democracia do Centro Universitário Autônomo do Brasil/PR e Direito, Estado e Sociedade da PUC/RJ. Presidente do Sindicato dos Procuradores do Distrito Federal (2015-2017). Especialista em Direito Tributário pela Fundação Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Especialista em Planejamento Tributário (FTE). Membro efetivo da Comissão de Assuntos Tributários e Fiscais da CNI. Conselheiro Seccional da OAB/DF (2013-2018). Membro efetivo da Comissão de Assuntos Legislativos da OAB/DF (2016). Professor da ESA/DF (2014-2018). Professor da Universidade Federal da Bahia (2006). Professor da FIB/BA (2006-2007). Professor da Faculdade Salvador (2006-2007). Professor do Ponto dos Concursos (2009-2012). Professor no UNICEUB (2009). Professor do Instituto de Gestão de Economia e Políticas Públicas (2010-2016). Professor da Rede de Ensino LFG (2012-2017). Autor de diversos livros publicados, entre outros, Direito Tributário: Sistema Constitucional Tributário e Código Tributário Nacional. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2012, 422 páginas; Direito Tributário: Tributos em Espécie, Simples Nacional e Crimes Tributários. 2. ed., Salvador: Juspodivm, 2012, 368 páginas; Direito Tributário: 3001 Questões da ESAF. Salvador: Juspodivm, 2012, 610 páginas; Direito Tributário: 1046 Questões do CESPE. Salvador: Juspodivm, 2012, 368 páginas; Direito Tributário: Tributos em Espécie, Simples Nacional e Crimes Tributários. 2. ed., Salvador: Juspodivm, 2012, 368 páginas; Direito Tributário: 1060 Questões da FCC. Salvador: Juspodivm, 2012, 350 páginas; Comissões Parlamentares de Inquérito: análise constitucional. Salvador: Assembleia Legislativa do Estado da Bahia, 2008, 302 páginas. Aprovado em 15 concursos e seleções públicas, entre outros, a saber: Procurador do Distrito Federal (ESAF), Procurador do Município de Recife (FCC), Ministério Público de Contas do Mato Grosso (FMP/RS), Procurador do Município de Belo Horizonte (FUNDEP/UFMG), Técnico de Nível Superior do Ministério da Saúde (CESPE/UNB), Técnico de Nível Superior do Ministério das Comunicações (CESPE/UNB), Técnico de Nível Superior do Ministério do Turismo (ESAF), Professor Substituto de Ética Geral e Profissional da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Professor do Centro Universitário da Bahia (CUB/FIB), Mestrado em Direito Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), Doutorado em Direito da Universidade de Brasília (UNB) e Doutorado em Direito Público da PUC/SP. Vencedor dos seguintes prêmios jurídicos: Prêmio Luiz Tarquínio da Fundação Orlando Gomes no ano de 2002; Prêmio Ministro Carlos Coqueijo Costa da AMATRA (Associação de Magistrados Trabalhistas), EMATRA e ABAT no ano de 2003 e Prêmio Luís Eduardo Magalhães da Assembleia Legislativa do Estado da Bahia no ano de 2004. **(Texto informado pelo autor)**

Identificação

Nome

Edvaldo Nilo de Almeida

Nome em citações bibliográficas

ALMEIDA, E. N.; ALMEIDA, EDVALDO NILO DE

Lattes ID

 <http://lattes.cnpq.br/2831959862581102>

Endereço

Formação acadêmica/titulação

2015 - 2019	Doutorado em Direito. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC/SP, Brasil. Título: Sistemas Sociais Autônomos: conceito constitucional fundado no art. 6º da Constituição Federal de 1988, Ano de obtenção: 2020. Orientador: Roberto Dias. Palavras-chave: Direito Público. Grande área: Ciências Sociais Aplicadas Setores de atividade: Atividades jurídicas, de contabilidade e de auditoria.
2009 - 2011	Mestrado em Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional. INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA, IDP, Brasil. Título: CPIs: poderes e limites de investigação, Ano de Obtenção: 2011. Orientador: Gilmar Ferreira Mendes. Palavras-chave: CPI. Grande área: Ciências Sociais Aplicadas Setores de atividade: Administração pública, defesa e seguridade social.
2006 - 2007	Especialização em Planejamento Tributário. (Carga Horária: 360h). Faculdade de Tecnologia Empresarial, FTE, Brasil. Título: Incidência do ICMS sobre software. Orientador: Octávio Bulcão.
2005 - 2007	Especialização em Direito Tributário. (Carga Horária: 360h). Instituto Brasileiro de Estudos Tributários, IBET, Brasil. Título: Decadência e Prescrição em Matéria Tributária. Orientador: Paulo de Barros Carvalho.
2004 - 2005	Especialização em Curso de Especialização em Direito Tributário. (Carga Horária: 360h). Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil. Título: A disciplina dos prazos de decadência e prescrição do fisco nos tributos sujeitos inicialmente ao lançamento por homologação. Orientador: Cláudio Cairo Gonçalves.
2000 - 2004	Graduação. Universidade Salvador, UNIFACS, Brasil. Título: Comissões parlamentares de inquérito no direito brasileiro: limites constitucionais de atuação e poderes de investigação. Orientador: Miguel Calmon. Bolsista do(a): Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia, FAPESB, Brasil.

Pós-doutorado

2021	Pós-Doutorado. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, ULISBOA, Portugal. Grande área: Ciências Sociais Aplicadas
2020	Pós-Doutorado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil. Grande área: Ciências Sociais Aplicadas
2021 - 2022	Pós-Doutorado. Universidade de Salamanca, USal, Espanha. Grande área: Ciências Sociais Aplicadas
2020 - 2021	Pós-Doutorado. Ius Gentium Conimbrigae associado à Universidade de Coimbra, IGC/CDH, Portugal. Grande área: Ciências Sociais Aplicadas

Formação Complementar

2021 - 2021	Extensão universitária em Controvérsias e Temas Atuais na Jurisprudência. (Carga horária: 26h). Instituto Brasileiro de Direito Tributário, IBDT, Brasil.
2021 - 2021	Criatividade e Novas Tecnologias no Serviço Público. (Carga horária: 10h). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil.
2021 - 2021	Processo Legislativo Orçamentário: Orçamento Impositivo. (Carga horária: 21h). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil.
2021 - 2021	Fiscalização na Gestão do Patrimônio da União. (Carga horária: 45h). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil.
2021 - 2021	Inovação Social para o Aperfeiçoamento de Políticas Públicas. (Carga horária: 40h). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil.
2021 - 2021	Sustentabilidade na Administração Pública. (Carga horária: 28h). Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, ISC DO TCU, Brasil.
2021 - 2021	Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e Novo Regime Fiscal (NRF). (Carga horária: 30h). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil.
2021 - 2021	

498

Introdução ao Federalismo Fiscal no Brasil. (Carga horária: 30h). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil.	2021 - 2021
Gestão Tributária Municipal. (Carga horária: 30h). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil.	2021 - 2021
Desenvolvendo Times de Alta Performance. (Carga horária: 30h). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil.	2021 - 2021
Administração Pública e Contexto Institucional Contemporâneo. (Carga horária: 20h). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil.	2021 - 2021
Educação em Direitos Humanos. (Carga horária: 30h). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil.	2021 - 2021
Acesso à Informação e Ouvidorias do Ministério Público. (Carga horária: 20h). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil.	2021 - 2021
Básico em Orçamento Público. (Carga horária: 30h). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil.	2021 - 2021
Direito à Identidade, Cidadania e Documentação. (Carga horária: 30h). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil.	2021 - 2021
Políticas Públicas e Governo Local. (Carga horária: 40h). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil.	2021 - 2021
Federalismo e Federalismo Fiscal. (Carga horária: 35h). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil.	2021 - 2021
Introdução ao Orçamento Público. (Carga horária: 40h). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil.	2021 - 2021
Orçamento Público. (Carga horária: 40h). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil.	2021 - 2021
Educação Fiscal: Orçamento e Coesão Social. (Carga horária: 40h). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil.	2021 - 2021
Extensão em ICMS: Teoria e Prática. (Carga horária: 38h). IBET Instituto Brasileiro de Estudos Tributários, IBET, Brasil.	2021 - 2021
Cidadania e Direitos Humanos. (Carga horária: 30h). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil.	2021 - 2021
Equilíbrio Fiscal. (Carga horária: 40h). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil.	2021 - 2021
Análise de Impacto Regulatório: Conceitos Fundamentais. (Carga horária: 10h). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil.	2021 - 2021
Ciclo de Gestão do Investimento Público. (Carga horária: 20h). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil.	2021 - 2021
Elaboração Legislativa no Executivo: Legística, Governança e Avaliação. (Carga horária: 30h). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil.	2021 - 2021
Educação Fiscal, Estado e Tributação. (Carga horária: 40h). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil.	2021 - 2021
Curso Sistema Eletrônico de Informações (SEI). (Carga horária: 30h). Escola de Governo do Distrito Federal, EGOV, Brasil.	2021 - 2021
Instrumentos de Planejamento: PPA, LDO e LOA. (Carga horária: 14h). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil.	2021 - 2021
Marco Regulatório das Orgs. da Soc. Civil: Planejamento e Transparência. (Carga horária: 20h). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil.	2021 - 2021
Elaboração e Avaliação do PPA: bases conceituais. (Carga horária: 20h). Escola Nacional de Administração Pública, ENAP, Brasil.	2005 - 2005
Extensão universitária em Prática Processual Tributária. (Carga horária: 100h). Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, IBPT, Brasil.	2003 - 2003
ISS - Elaboração e alteração da leg. em vigor. (Carga horária: 8h). Centro Educacional de Tecnologia em Adm. e Fund. Faculdade de Direito da BA, CETEAD E FFDBA, Brasil.	2001 - 2001
Direito Administrativo. (Carga horária: 32h). Ordem dos Advogados do Brasil, OAB, Brasil.	

Atuação Profissional

Confederação Nacional da Indústria - DF, CNI, Brasil.

Vínculo institucional

2015 - 2018

Vínculo: Membro de Comissão, Enquadramento Funcional: Comissão de Assuntos Tributários e Fiscais

Outras informações

Membro da Comissão de Assuntos Tributários e Fiscais

Instituto Avançado de Direito, IAD, Brasil.

Vínculo institucional

2014 - 2015

Outras informações

Vínculo: Colaborador, Enquadramento Funcional: Professor
Professor de Direito Tributário

IBMEC, IBMEC, Brasil.

Vínculo institucional

2020 - Atual

Outras informações

Vínculo: Colaborador, Enquadramento Funcional: Professor
Professor Doutor na matéria de Tributos Federais do LLM em Direito Tributário e
Contabilidade Tributária

Vínculo institucional

2014 - 2014

Vínculo: Professor Coordenador, Enquadramento Funcional: Professor Coordenador

Rede de Ensino LFG, LFG, Brasil.

Vínculo institucional

2012 - 2017

Vínculo: Colaborador, Enquadramento Funcional: Professor

IOB, IOB, Brasil.

Vínculo institucional

2011 - 2014

Vínculo: Colaborador, Enquadramento Funcional: Professor

INSTITUTO DE GESTÃO ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, IGEPP, Brasil.

Vínculo institucional

2010 - 2016

Vínculo: Colaborador, Enquadramento Funcional: PROFESSOR

Edvaldo Nilo Advogados Associados, EN, Brasil.

Vínculo institucional

2010 - 2015

Vínculo: Sócio, Enquadramento Funcional: Sócio Administrador

Ponto dos Concursos, PONTO, Brasil.

Vínculo institucional

2009 - 2012

Vínculo: Colaborador, Enquadramento Funcional: Professor

Gran Cursos, GRAN CURSOS, Brasil.

Vínculo institucional

2009 - Atual

Vínculo: Colaborador, Enquadramento Funcional: Professor

Procuradoria Geral do Distrito Federal, PGDF, Brasil.

Vínculo institucional

2009 - Atual

Outras informações

Vínculo: Servidor Público, Enquadramento Funcional: Procurador do Distrito Federal, Carga
horária: 30
Regime Estatutário

Raimundo Magaldi Advogados Associados, RAIMUNDO MAGALDI, Brasil.

Vínculo institucional

2004 - 2010

Vínculo: Advogado, Enquadramento Funcional: Autônomo

Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil.

Vínculo institucional

2006 - 2007

Outras informações

Atividades

07/2006 - Atual

Vínculo: Servidor Público, Enquadramento Funcional: Professor Substituto, Carga horária:
20
Ética Geral e Profissional
Ensino, Direito, Nível: Graduação
Disciplinas ministradas
Ética Geral e Profissional

Faculdades Integradas da Bahia, FIB, Brasil.

Vínculo institucional

2006 - 2007

Outras informações

Atividades

07/2006 - Atual

Vínculo: Celetista, Enquadramento Funcional: Professor, Carga horária: 16
Direito Tributário

Ensino, Direito Tributário, Nível: Graduação
Disciplinas ministradas
Direito Tributário

Faculdade da Cidade do Salvador, FCS, Brasil.

Vínculo institucional

2006 - 2006

Outras informações

Atividades

04/2006 - 08/2006

Vínculo: Celetista, Enquadramento Funcional: Professor, Carga horária: 20
Direito do Trabalho e Direito Empresarial.

Ensino, Administração de Recursos Humanos, Nível: Graduação
Disciplinas ministradas
Direito Empresarial I (Direito Tributário e Direito Comercial)
Instituições de Direito Público e Privado

02/2006 - 08/2006

Ensino, Administração de Recursos Humanos, Nível: Graduação
Disciplinas ministradas
Direito do Trabalho (individual, coletivo e sindical) e Direito da Previdência Social

Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia, FAPESB, Brasil.

Vínculo institucional

2004 - 2005

Outras informações

Vínculo: Bolsista-Iniciação Científica, Enquadramento Funcional: Bolsista, Regime:
Dedicação exclusiva.

Título do Projeto: "As Comissões Parlamentares de Inquérito como Forma de Fiscalização
do Poder Público e de Educação da Sociedade". Orientador: Adroaldo Leão.

Patronato de Presos e Egressos do Estado da Bahia, PATRONATO, Brasil.

Vínculo institucional

2000 - 2000

Atividades

03/2000 - 11/2000

Vínculo: Estagiário, Enquadramento Funcional: Estagiário, Carga horária: 8

Estágios, Delegacias de polícia da cidade de Salvador.
Estágio realizado
Patronato de Presos e Egressos.

Universidade Salvador, UNIFACS, Brasil.

Vínculo institucional

2003 - 2004

Outras informações

Vínculo institucional

2002 - 2003

Outras informações

Atividades

04/2003 - 04/2004

Vínculo: Outro, Enquadramento Funcional: Presidente, Carga horária: 0
Presidente do Instituto de Estudos Jurídicos (IEJ) da UNIFACS

Vínculo: Outro, Enquadramento Funcional: Diretor organizacional, Carga horária: 0
Diretor Organizacional do Instituto de Estudos Jurídicos (IEJ) da UNIFACS

Direção e administração, Curso de Direito.
Cargo ou função

04/2002 - 04/2003

Presidente do Instituto de Estudos Jurídicos (IEJ) da UNIFACS.
Direção e administração, Curso de Direito.
Cargo ou função
Diretor Organizacional do Instituto de Estudos Jurídicos (IEJ) da UNIFACS.

Pessoa e Pessoa Advogados Associados, PESSOA & PESSOA, Brasil.

Vínculo institucional

2002 - 2002

Atividades

02/2002 - 08/2002

Vínculo: Estagiário, Enquadramento Funcional: Estagiário, Carga horária: 20

Estágios, Escritório de Advocacia.
Estágio realizado
Escritório de Advocacia.

Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Distrito Federal, OAB/DF, Brasil.

Vínculo institucional

2013 - 2018

Outras informações

Vínculo: Conselheiro, Enquadramento Funcional: Conselheiro Seccional
Conselheiro Seccional na gestão 2013-2015

Sindicato dos Procuradores do Distrito Federal, SINDPROCDF, Brasil.

500

Vínculo institucional
2015 - 2017
Outras informações

Vínculo: ASSOCIATIVO, Enquadramento Funcional: Presidente
Presidente do SINDPROCDF na gestão 2015-2017

528

Confederação Nacional da Indústria, CNI, Brasil.

Vínculo institucional
2015 - 2018

Vínculo: Colaborativo, Enquadramento Funcional: Membro de Comissão de Assuntos Tributários

Outras informações

Membro de Comissão de Assuntos Tributários e Fiscais

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, OAB, Brasil.

Vínculo institucional
2016 - 2016

Vínculo: Colaborativo, Enquadramento Funcional: Membro da Comissão de Assuntos Legislativos

Outras informações

Membro da Comissão de Assuntos Tributários

Tribunal Administrativo de Recursos Fiscais, TARF, Brasil.

Vínculo institucional
2020 - Atual
Outras informações

Vínculo: Servidor Público, Enquadramento Funcional: Procurador
PORTARIA Nº 265, DE 30 DE JULHO DE 2020 O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO DA FAZENDA DISTRITAL, no exercício das atribuições que lhe confere o artigo 3º da Portaria nº 102, de 18 de junho de 2014, e considerando o que dispõe o artigo 4º, inciso IV, da Lei Complementar nº 395, de 31 julho de 2001, e o resultado do processo seletivo instaurado pelo Edital nº 1, de 19 de junho de 2020, da Procuradoria-Geral da Fazenda Distrital, publicada no Boletim Interno da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, Edição nº 24, de 26 de junho de 2020, RESOLVE: DESIGNAR TIAGO STREIT FONTANA, matrícula nº 96.949-4, Procurador do Distrito Federal ? Categoria II, e EDVALDO NILO DE ALMEIDA, matrícula nº 179.115-X, Procurador do Distrito Federal ? Categoria II, lotados na Procuradoria-Geral da Fazenda Distrital, para atuarem como representantes da Fazenda Pública do Distrito Federal no Tribunal Administrativo de Recursos Fiscais do Distrito Federal, no período de 01/09/2020 a 30/08/2023. CARLOS AUGUSTO VALENZA DINIZ

Vínculo institucional
2019 - 2020
Outras informações

Vínculo: Servidor Público, Enquadramento Funcional: Procurador
Representante da PGFAZ no Tribunal Administrativo de Recursos Fiscais do Distrito Federal TARF. Este Tribunal é órgão vinculado à Secretaria de Fazenda do DF, responsável por julgar em segunda instância administrativa os processos tributários. Tratam-se de processos relacionados a autos de infração, notificação de lançamento, de reconhecimento de benefícios fiscais, de autorização de adoção de regime especial de interesse do contribuinte e de restituição de todos os tributos estaduais e municipais de competência do ente distrital. É, na verdade, o local mais adequado para aprender e aplicar o direito tributário no dia a dia. PORTARIA No 51, DE 24 DE JANEIRO DE 2019, Designa procuradores para atuar no Tribunal Administrativo de Recursos Fiscais do Distrito Federal TARF. O PROCURADOR-GERAL ADJUNTO DA FAZENDA DISTRITAL, no exercício das atribuições que lhe confere o artigo 3º da Portaria no 102, de 18 de junho de 2014, e considerando o que dispõe o artigo 4º, inciso IV, da Lei Complementar no 395, de 31 julho de 2001, e o resultado do processo seletivo instaurado pelo Edital no 1, de 21 de janeiro de 2019, da Procuradoria-Geral da Fazenda Distrital, publicada no Boletim Interno da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, Edição no 2, de 21 de janeiro de 2019, RESOLVE: DESIGNAR TIAGO STREIT FONTANA, matrícula no 96.949-4, Procurador do Distrito Federal Categoria II, e EDVALDO NILO DE ALMEIDA, matrícula no 179.115-X, Procurador do Distrito Federal Categoria I, lotados na Procuradoria-Geral da Fazenda Distrital, para atuarem como representantes da Fazenda Pública do Distrito Federal no Tribunal Administrativo de Recursos Fiscais do Distrito Federal, no período de 1º/01/2019 a 31/08/2020. GUILHERME PEREIRA DOLABELLA BICALHO.

Fundo Pró-Jurídico da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, PGDF, Brasil.

Vínculo institucional
2015 - 2017

Vínculo: Servidor Público, Enquadramento Funcional: Conselheiro do Conselho de Administração

Outras informações

Conselheiro do Conselho de Administração do Fundo Pró-Jurídico da Procuradoria-Geral do Distrito Federal. O Fundo Pró-Jurídico, desenvolvido e coordenado pela Procuradoria-Geral do Distrito Federal, instituído pela Lei nº 2.605, de 18 de outubro de 2000, regulamentada pelo Decreto nº 21.624, de 20 de outubro de 2000, tem por finalidade propiciar a realização e o acompanhamento de projetos e programas de natureza intelectual e material que promovam a melhoria das condições necessárias ao exercício da advocacia pública. Objetivos: I. Aparelhamento das instalações da Procuradoria-Geral do Distrito

Federal; II. Aquisição de bens e serviços; III. Qualificação profissional dos seus integrantes; IV. Apoio aos setores jurídicos dos órgãos da Administração Direta e Indireta do DF; V. Realização de outras atividades relacionadas ao bom exercício da advocacia pública.

Associação Brasileira de Direito Tributário, ABRADT, Brasil.

Vínculo institucional

2021 - Atual

Outras informações

Vínculo: Associado, Enquadramento Funcional: Associado

A Associação Brasileira de Direito Tributário (ABRADT), fundada em junho de 1996, em Belo Horizonte/MG, é uma associação sem fins lucrativos, de caráter científico, que se dedica ao estudo e pesquisa do Direito Tributário, promovendo cursos, conferências e congressos, editando e publicando estudos técnicos, mantendo intercâmbio com entidades similares, no Brasil e exterior.

Instituto Brasileiro de Direito Tributário, IBDT, Brasil.

Vínculo institucional

2020 - Atual

Outras informações

Vínculo: Associado, Enquadramento Funcional: Associado

O Instituto Brasileiro de Direito Tributário, pessoa jurídica de direito privado, registrado no CNPJ sob o nº 44.081.172/0001-02, doravante denominada IBDT, é uma associação civil sem fins lucrativos e tem por objeto precípuo o ensino, a pesquisa e o aperfeiçoamento do direito tributário, a colaboração no ensino das respectivas disciplinas afins, divulgação de bibliografia, legislação e jurisprudência, publicação de trabalhos e promoção de congressos, conferências e cursos e, bem assim, a permanente realização da Mesa de Debates Tributários. O IBDT foi fundado em 24 de outubro de 1974 (Registro Civil de Pessoas Jurídicas sob n. 32926, Livro A n. 24 do 1º Ofício de Registro de Títulos e Documentos de São Paulo). O quadro de seus associados compõe-se de graduados em Ciências Jurídicas, Econômicas, Administrativas e Contábeis de indiscutível idoneidade moral e profissional, indicados pela Diretoria e aprovados pelo Conselho Deliberativo, em votação secreta.

Associação de Advogados de São Paulo, AASP, Brasil.

Vínculo institucional

2021 - Atual

Outras informações

Vínculo: Associado, Enquadramento Funcional: Associado

A partir de um propósito nobre, um grupo de advogados, liderados por Walfrido Prado Guimarães, a Associação de Advogados de São Paulo, em 30 de janeiro de 1943, despontou em sua singular trajetória, que beneficia, atualmente, mais de 90 mil associados. Reconhecida pela defesa à causa dos advogados no Brasil, a organização, há décadas, mantém a característica visionária, ao implementar debates, ações e produtos à frente de seu tempo, com o objetivo de fortalecer o exercício da profissão, ao defender a classe e o ideal democrático. Sólida, tradicional e moderna, a história da AASP, indissociável dos seus mais de 70 anos de existência, multiplica-se por cada um de seus membros.

Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro, IDARJ, Brasil.

Vínculo institucional

2021 - Atual

Outras informações

Vínculo: Associado, Enquadramento Funcional: Associado

A história do Instituto começa a partir de sua função em 08 de agosto de 2018 por representantes das principais instituições de ensino do Rio de Janeiro. As suas finalidades primordiais estão na atuação na promoção, estímulo e desenvolvimento do estudo, pesquisa e extensão da ciência do Direito Administrativo, em todos os seus campos, propiciando a difusão deste ramo do Direito no Estado do Rio de Janeiro, envidando esforços para a criação de entidades similares em outras localidades do Estado e do país, além de propor a adaptação das leis e regulamentações à evolução doutrinária e jurisprudencial, assim como elaborando projetos de reformas necessárias a um Estado de Justiça Democrático de Direito. Foi instituído na forma de associação civil sem finalidade lucrativa e de natureza independente, de associação aberta e gestão plural, de caráter científico e social. É um núcleo agregador de profissionais que atuam na pesquisa e produção intelectual, advocacia pública e privada, bem como nas demais carreiras jurídicas do Direito Administrativo.

Presidência da República, PR, Brasil.

Vínculo institucional

2022 - Atual

Outras informações

Vínculo: Conselheiro, Enquadramento Funcional: Conselheiro da Comissão de Ética Pública

A Comissão de Ética Pública (CEP), vinculada ao Presidente da República, foi criada por meio do Decreto de 26 de maio de 1999 competindo-lhe atuar como instância consultiva

do Presidente da República e dos Ministros de Estado em matéria de ética pública; administrar a aplicação do Código de Conduta da Alta Administração Federal, devendo submeter ao Presidente da República medidas para seu aprimoramento, dirimir dúvidas a respeito de interpretação de suas normas, deliberando sobre casos omissos; apurar, mediante denúncia, ou de ofício, condutas em desacordo com as normas nele previstas, quando praticadas pelas autoridades a ele submetidas; dirimir dúvidas de interpretação sobre as normas do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo federal de que trata o Decreto nº 1.171/1994; coordenar, avaliar e supervisionar o Sistema de Gestão da Ética Pública do Poder Executivo federal; aprovar o seu regimento interno e escolher o seu Presidente. Tem como missão zelar pelo cumprimento do Código de Conduta da Alta Administração Federal e da Lei de Conflito de Interesses, para orientar as autoridades para que se conduzam de acordo com suas normas, inspirar assim o respeito no serviço público e promover a ética na Administração Pública.

Projetos de pesquisa

2004 - 2005

As Comissões Parlamentares de Inquérito como Forma de Fiscalização do Poder Público e de Educação da Sociedade

Descrição: Bolsa de Iniciação Científica.

Situação: Concluído; Natureza: Pesquisa.

Integrantes: Edvaldo Nilo de Almeida - Coordenador.

Financiador(es): Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia - Bolsa.

Membro de corpo editorial

2020 - Atual

Periódico: Revista de Direito Público Contemporâneo (RDPC)

Revisor de periódico

2020 - Atual

Periódico: Revista da Faculdade Mineira de Direito da PUCMG

2020 - Atual

Periódico: NOMOS, Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC

2020 - Atual

Periódico: Revista Estudos Institucionais - REI

2014 - Atual

Periódico: Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal

2020 - Atual

Periódico: Revista Veredas do Direito

2020 - Atual

Periódico: Revista de Direito Administrativo (RDA)

2021 - Atual

Periódico: Revista da Faculdade de Direito da UFMG

2020 - Atual

Periódico: Revista de Direito da Universidade Federal de Santa Maria

2020 - Atual

Periódico: Revista Direitos Fundamentais & Democracia

2020 - Atual

Periódico: Revista Direito, Estado e Sociedade

2020 - Atual

Periódico: Revista Brasileira de Estudos Políticos (RBEP)

2020 - Atual

Periódico: Revista de Direito Brasileira (Brazilian Journal Of Law)

2021 - Atual

Periódico: Revista Justiça do Direito da Faculdade da Universidade de Passo Fundo

2021 - Atual

Periódico: Revista de Direitos e Garantias Fundamentais

2022 - Atual

Periódico: Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário da UCB

2022 - Atual

Periódico: Revista de Direito Administrativo da USP

Áreas de atuação

1.

Grande área: Ciências Sociais Aplicadas / Área: Direito / Subárea: Direito.

2.

Grande área: Ciências Sociais Aplicadas / Área: Direito / Subárea: Direito Público/Especialidade: Direito Constitucional.

3.

Grande área: Ciências Sociais Aplicadas / Área: Direito / Subárea: Direito Público/Especialidade: Direito Financeiro.

4.

Grande área: Ciências Sociais Aplicadas / Área: Direito / Subárea: Direito do Trabalho.

5.

Grande área: Ciências Sociais Aplicadas / Área: Direito / Subárea: Direito Tributário.

6.

Grande área: Ciências Sociais Aplicadas / Área: Direito / Subárea: Direito Administrativo.

Idiomas

Alemão

Compreende Razoavelmente, Fala Razoavelmente, Lê Razoavelmente, Escreve Razoavelmente.

Inglês

Compreende Bem, Fala Bem, Lê Bem, Escreve Bem.

Português

Compreende Bem, Fala Bem, Lê Bem, Escreve Bem.

Prêmios e títulos

2022	Reconhecimento de idoneidade moral, reputação ilibada e notória experiência em administração pública com nomeação a CEP pelo Decreto de 10 de março de 2022 publicado no DOU de 11 de março de 2022, Presidência da República.
2021	Portaria de Elogio Formal da Procuradora-Geral do Distrito Federal de 28 de outubro de 2021, Procuradoria-Geral do Distrito Federal.
2020	Aprovado no processo seletivo instaurado pelo Edital n. 1º, de 19 de junho de 2020, da Procuradoria-Geral da Fazenda Distrital, Procuradoria-Geral do Distrito Federal.
2020	Segundo Lugar no Concurso de Teses no Congresso de Direito Administrativo do Rio de Janeiro, IDARJ.
2019	Promoção por merecimento para a Categoria II - DODF n.º 87, de 10 de maio de 2019, PGDF.
2019	Ordem no Grau Comendador, Tribunal Regional do Trabalho da 5ª Região.
2019	Congratulações formais do Excelentíssimo Senhor Ministro Cláudio Brandão, Tribunal Superior do Trabalho.
2019	Aprovado no processo seletivo instaurado pelo Edital n. 1º, de 21 de janeiro de 2019, da Procuradoria-Geral da Fazenda Distrital, Portaria n. 51, de 24 de janeiro de 2019, PGDF.
2016	Concurso Público para Professor Substituto de Direito Civil da Faculdade de Direito da UNB, UNB.
2016	Concurso Público para Professor Substituto de Direito Processual Civil da Faculdade de Direito da UNB, UNB.
2014	Portaria de Elogio Formal - MEMO 34/2014- GAB/PGDF, Procuradoria Geral do Distrito Federal.
2014	Aprovação no Doutorado em Direito Público da PUC/SP, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
2012	Portaria de Elogio Formal - MEMO 50/2012 - GAB/PGDF, Procuradoria Geral do Distrito Federal.
2011	Aprovado no Doutorado da UNB, Universidade de Brasília.
2008	Concurso Público de Provas e Títulos para Procurador do Distrito Federal, ESAF.
2008	Concurso Público de Provas e Títulos para o Ministério Público de Contas do Mato Grosso, FMP/RS.
2008	Concurso Público de Provas e Títulos para Procurador do Município de Belo Horizonte, FUNDEP/UFMG.
2008	Concurso Público para Procurador do Município de Recife, FCC.
2008	Concurso Público de Provas e Títulos para o Ministério da Saúde, CESPE/UNB.
2008	Concurso Público para o Ministério das Comunicações, CESPE/UNB.
2008	Aprovado na Seleção Pública do Mestrado em Direito Constitucional, Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP).
2008	Concurso Público de Provas e Títulos para o Ministério do Turismo, ESAF.
2006	Aprovado em 1º lugar na seleção para Professor Substituto de Ética Geral e Profissional, Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA).
2006	Aprovação na seleção para Professor de Direito Tributário da FIB, Centro Universitário da Bahia.
2005	Aprovação na seleção para Professor de Direito da FCS, Faculdade da Cidade do Salvador.
2004	Prêmio Luís Eduardo Magalhães, Assembleia Legislativa do Estado da Bahia..
2004	Congratulações formais do Excelentíssimo Senhor Reitor da Universidade Salvador Prof. Manoel J. F. de Barros Sobrinho, Universidade Salvador.
2003	Prêmio Ministro Carlos Coqueijo Costa, AMATRA - 5 (Associação de Magistrados Trabalhistas), EMATRA - 5(Escola de Mag. Trab.) e ABAT..
2002	Prêmio Luiz Tárquínio, Fundação Orlando Gomes..

Produções

Produção bibliográfica

Artigos completos publicados em periódicos

Ordenar por

Ordem Cronológica

1. **ALMEIDA, EDVALDO NILO DE.** Os serviços sociais autônomos no Brasil como modelo jurídico-administrativo único. REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO, v. 10, p. 31-52, 2023.
2. **ALMEIDA, E. N..** Fiscalização de controle de recursos dos serviços sociais autônomos. REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO, v. 9, p. 44-65, 2022.
3. **ALMEIDA, E. N..** Substituição tributária no ICMS: benefício fiscal por ato infralegal e interpretação dos arts. 97, 99, 106, 144 e 149 do CTN. REVISTA DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, v. 2021, p. 163-173,

2021.

4. **ALMEIDA, E. N.**. Recuperação de Créditos Tributários: a Questão dos Prazos Extintivos no Direito Tributário. REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANÇAS PÚBLICAS, v. 84, p. 40-62, 2021.
5. **ALMEIDA, E. N.**. Serviços sociais autônomos: identificação e distinções de entidades prestadoras de serviços públicos. REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, v. 280, p. 55-87, 2021.
6. **ALMEIDA, E. N.**. Os Acertos do Supremo Tribunal Federal no Julgamento do Recurso Extraordinário 603.624 e a Preservação Constitucional do Sistema Tributário Nacional. REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANÇAS PÚBLICAS, v. XV, p. 5-35, 2021.
7. **ALMEIDA, E. N.**. Natureza Jurídica Financeira da Distribuição dos Royalties de Petróleo e Gás da ANP e Liminar ou Tutela de Urgência em Processos Judiciais. REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANÇAS PÚBLICAS, v. 86, p. 78-116, 2021.
8. **ALMEIDA, E. N.**. Sistema S: lei, pessoa jurídica de direito privado e serviços constitucionais não exclusivos de estado. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura - RDAI, v. 5, p. 97-120, 2021.
9. **ALMEIDA, E. N.**. Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta com o Poder Público relativo ao Meio Ambiente do Trabalho. REVISTA JURÍDICA DA PROCURADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL, v. 43, p. 186-207, 2021.
10. **ALMEIDA, E. N.**. Esboço sobre elementos constitutivos dos serviços sociais autônomos. Revista LEX de Direito Administrativo, v. I, p. 109-142, 2021.
11. **ALMEIDA, E. N.**. Poder Judiciário e Administração Pública: interferência indevida na capacidade de tomada de decisão e execução de políticas públicas de combate à Covid-19. Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance, v. 5, p. 191-212, 2021.
12. **ALMEIDA, E. N.**. A contratação por inexigibilidade de escritório de advocacia no Sistema S: o caso do SEBRAE. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura, v. 12, p. 141-157, 2020.
13. **ALMEIDA, E. N.**. Medidas processuais viáveis à contestação de Medida Provisória inconstitucional e pressupostos de legitimidade ativa especial de associação para provocar, no STF, a fiscalização abstrata de constitucionalidade de normas. REVISTA DE PROCESSO, v. 303, p. 229-256, 2020.
14. **ALMEIDA, E. N.**. Imunidade tributária de empresas estatais e entidades do Sistema S: os casos da CPRM, da PPSA, da PETROBRÁS e do SEBRAE. Actio Revista de Estudos Jurídicos, v. 1, p. 135-171, 2020.
15. **ALMEIDA, E. N.**. Conceito constitucional dos Serviços Sociais Autônomos. REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO, v. 7, p. 194-233, 2020.
16. **ALMEIDA, E. N.**. Serviços sociais autônomos: organização interna, proibição do retrocesso social e cláusulas pétreas. Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura - RDAI, v. 4, p. 147-167, 2020.
17. **ALMEIDA, E. N.**. Imunidade tributária de empresas estatais e entidades do sistema S: os casos da CPRM, da PPSA, da Petrobras e do Sebrae. REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANÇAS PÚBLICAS, v. 79, p. 75-109, 2020.
18. **ALMEIDA, E. N.**. Direitos fundamentais tributários nos serviços sociais autônomos: financiamento, sujeição ativa, poder de isenção e imunidade. REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANÇAS PÚBLICAS, v. 83, p. 5-38, 2020.
19. **ALMEIDA, E. N.**. Competência da Justiça Federal do Distrito Federal e proposta de Reforma da Previdência: adequação aos princípios constitucionais e direito fundamentais. REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DE FRANCA, v. 15, p. 59-74, 2020.
20. **ALMEIDA, E. N.**. Conceito constitucional dos serviços sociais autônomos. REVISTA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA, v. 9, p. 105-141, 2020.
21. **ALMEIDA, E. N.**. Constitucionalidade das contribuições destinadas ao custeio do Sebrae à luz das alterações promovidas pela emenda constitucional nº 33/2001 e dos termos do recurso extraordinário nº 603624. RIOS ELETRÔNICA (FASETE), v. 24, p. 171-207, 2020.
22. **ALMEIDA, E. N.**. Constitucionalidade das contribuições destinadas ao custeio do Sebrae à luz das alterações promovidas pela Emenda Constitucional Nº 33/2001 e dos termos do Recurso Extraordinário Nº 603624. ACTIO - REVISTA DE ESTUDOS JURÍDICOS, v. 2, p. 61-91, 2019.
23. **ALMEIDA, E. N.**. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial como Entidade do Sistema 'S' e Imunidade Tributária Constitucional. REVISTA BRASILEIRA DE DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANÇAS PÚBLICAS, v. 77, p. 24-43, 2019.
24. **ALMEIDA, E. N.**. Repensando os princípios: princípios constitucionais sociais trabalhistas e a mudança dos paradigmas dos princípios específicos do direito do trabalho. O Trabalho, Editora Decisório Trabalhista, v. 96, p. 2561-2584, 2005.
25. **ALMEIDA, E. N.**. Repensando os princípios: princípios constitucionais sociais trabalhistas e a mudança dos paradigmas dos princípios específicos do direito do trabalho. Revista AMATRA-V: Vistos etc., AMATRA-V, v. I, n.º4, p. 87-135, 2005.
26. **ALMEIDA, E. N.**. Prescrição e decadência no direito tributário. Revista do Curso de Direito da UNIFACS, Porto Alegre: Síntese, v. 5, p. 171-188, 2005.
27. **ALMEIDA, E. N.**. O princípio constitucional da moralidade administrativa. Revista do Curso de Direito da UNIFACS, Porto Alegre: Síntese, v. 4, p. 231-241, 2004.
28. **ALMEIDA, E. N.**. Repensando os princípios: princípios constitucionais sociais trabalhistas e a mudança dos paradigmas dos princípios específicos do direito do trabalho. Revista LTr. Legislação do Trabalho, São Paulo: LTr, v. 68, n.04, p. 450-466, 2004.
29. **ALMEIDA, E. N.**. Esboço sobre os Aspectos Sociais do Contrato. Revista do Curso de Direito da UNIFACS, Porto Alegre: Síntese, v. 3, p. 81-92, 2003.
30. **ALMEIDA, E. N.**. O Paradoxo da Legislação Anti-Racismo no Brasil. Revista do Curso de Direito da UNIFACS, Porto Alegre: Síntese, v. 2, p. 173-186, 2002.

Livros publicados/organizados ou edições

1. **ALMEIDA, E. N.**. Sistema S: Fundamentos Constitucionais. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. v. 1. 480p .
2. **ALMEIDA, E. N.**. Reforma tributária em pauta. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2021. v. 1. 559p .
3. **ALMEIDA, E. N.**. Direito Administrativo do Pós-Crise: Caderno dos resumos de comunicados científicos do XXXIV Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. 1. ed. Curitiba: GRD, 2020. v. 1. 33-34p .
4. **ALMEIDA, E. N.**; MESQUITA, D. A. . Direito Administrativo: 4001 Questões Comentadas CESPE, ESAF, FCC e FGV. 1. ed. SAO PAULO: METODO, 2014. v. 1. 792p .
5. **ALMEIDA, E. N.**; MESQUITA, D. A. . Direito Constitucional: 4001 Questões Comentadas CESPE, ESAF, FCC e FGV. 1. ed. Sao Paulo: METODO, 2014. v. 1. 1072p .
6. **ALMEIDA, E. N.**. Direito tributário: Sistema Constitucional Tributário e Código Tributário Nacional, 2º edição. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2012. v. 1. 422p .
7. **ALMEIDA, E. N.**. Direito tributário: Tributos em Espécie, Simples Nacional e Crimes Tributários, 2º edição. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2012. v. 1. 368p .
8. **ALMEIDA, E. N.**. Direito Tributário: 1046 Questões comentadas do CESPE. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2012. 368p .
9. **ALMEIDA, E. N.**. Direito tributária: 1046 Questões Comentadas. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2012. 350p .
10. **ALMEIDA, E. N.**. Direito Tributário: 3001 Questões Comentadas ESAF. 1. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2012. v. 1. 610p .
11. **ALMEIDA, E. N.**. Direito Tributário: Sistema Tributário Nacional e Código tributário Nacional. 1. ed. Salvador: JusPODIVM, 2011. v. 1. 346p .
12. **ALMEIDA, E. N.**. Direito tributário: Tributos em espécie, Simples Nacional e Crimes Tributários.. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2011. v. 1. 367p .
13. **ALMEIDA, E. N.**. Comissões parlamentares de inquérito: análise constitucional. 1. ed. Salvador: Assembléia Legislativa do Estado da Bahia, 2008. 302p .

Capítulos de livros publicados

1. **ALMEIDA, E. N.**. Comissões parlamentares de inquérito: análise constitucional. Prêmio Luís Eduardo Magalhães. 1ed.Salvador: Assembléia Legislativa do Estado da Bahia, 2005, v. 1, p. 143-267.
2. **ALMEIDA, E. N.**. Fim ou reinício do direito do trabalho no Brasil?. Novos Nomes em Direito do Trabalho. Salvador: , 2004, v. , p. 23-93.

Textos em jornais de notícias/revistas

1. **ALMEIDA, E. N.**. Incidência do ICMS e do ISS na contratação sob a forma de EPC ou turnkey. Conjur Consultor Jurídico, <https://www.conjur.com.br>, 07 ago. 2023.
2. **ALMEIDA, E. N.**. Lei nº 12.527, documentos tarjados e a publicidade constitucional. Conjur Consultor Jurídico, <https://www.conjur.com.br/>, 27 fev. 2023.
3. **ALMEIDA, E. N.**. Aplicação administrativa ex officio da retroatividade da multa tributária. Conjur Consultor Jurídico, <https://www.conjur.com.br>, 20 jun. 2022.
4. **ALMEIDA, E. N.**. Características elementares e legais dos royalties relativos ao Fundo Especial gerido pela Agência Nacional do Petróleo, gás natural e biocombustíveis (ANP). Migalhas, <https://www.migalhas.com.br/de>, 20 jun. 2022.
5. **ALMEIDA, E. N.**. Natureza jurídica dos royalties de petróleo e gás natural. Conjur Consultor Jurídico, <https://www.conjur.com.br>, 28 maio 2022.
6. **ALMEIDA, E. N.**. A OAB como entidade sui generis. Estadão, politica.estadao.com.br, 01 nov. 2021.
7. **ALMEIDA, E. N.**. A OAB como uma entidade sui generis. Conjur Consultor Jurídico, <https://www.conjur.com.br>, 28 out. 2021.
8. **ALMEIDA, E. N.**. Imunidade recíproca de empresas públicas prestadoras de serviços não essenciais. Conjur Consultor Jurídico, <https://www.conjur.com.br>, 13 out. 2021.
9. **ALMEIDA, E. N.**. O princípio constitucional da transparência tributária no Direito atual. Estadão, politica.estadao.com.br, 17 set. 2021.
10. **ALMEIDA, E. N.**. O princípio constitucional da transparência tributária no Direito atual. Conjur Consultor Jurídico, <https://www.conjur.com.br>, 15 set. 2021.
11. **ALMEIDA, E. N.**. A tentativa de segunda facada no Sistema S. Estadão, politica.estadao.com.br, 29 jul. 2021.
12. **ALMEIDA, E. N.**. A decadência do Fisco no lançamento do IRPF. Migalhas, <https://www.migalhas.com.br/de>, 07 jun. 2021.
13. **ALMEIDA, E. N.**. CPI não pode juridicamente convocar governadores e prefeitos. Conjur Consultor Jurídico, <https://www.conjur.com.br>, 28 maio 2021.
14. **ALMEIDA, E. N.**. A competência jurisdicional para julgamento das causas cíveis e de desvio de verbas dos serviços sociais autônomos. Migalhas, <https://www.migalhas.com.br>, 23 abr. 2021.
15. **ALMEIDA, E. N.**. O debate constitucional sobre o limite das contribuições ao Sistema S. Conjur Consultor Jurídico, <https://www.conjur.com.br>, 19 abr. 2021.
16. **ALMEIDA, E. N.**. CPI da Covid-19 e o princípio federativo. Estadão, politica.estadao.com.br, 17 abr. 2021.
17. **ALMEIDA, E. N.**. A CPI da Covid-19 e o princípio federativo. Conjur Consultor Jurídico, <https://www.conjur.com.br>, 14 abr. 2021.
18. **ALMEIDA, E. N.**. CPI da covid-19 do Governo Federal: Pontos fundamentais de discussão do princípio federativo. Migalhas, <https://www.migalhas.com.br>, 12 abr. 2021.
19. **ALMEIDA, E. N.**. A imunidade dos partidos políticos e de seus institutos. Revista Consultor Jurídico, <https://www.conjur.com.br>, 16 mar. 2021.
20. **ALMEIDA, E. N.**. Retificação de livros fiscais de ICMS e compensação tributária retroativa. Retificação de livros fiscais de ICMS e compensação tributária retroativa, <https://www.conjur.com.br>, 12 fev. 2021.
21. **ALMEIDA, E. N.**. Serviços sociais autônomos: dispensa de recolhimento do depósito recursal. Conjur Consultor Jurídico, <https://www.conjur.com.br>, 04 fev. 2021.
22. **ALMEIDA, E. N.**. Uma proposta de alteração do artigo 44 do Código Civil. Conjur, <https://www.conjur.com.br>, 17 out. 2020.

23. ALMEIDA, E. N.. Em defesa do Sistema S: fiscalização muito mais eficiente do que a do poder público. Conjur, <https://www.conjur.com.br>, 27 set. 2020.
24. ALMEIDA, E. N.. Será o fim do sistema constitucional tributário como conhecemos hoje?. Conjur, <https://www.conjur.com.br>, 17 set. 2020.
25. ALMEIDA, E. N.. O conceito de entidade paraestatal. Conjur, <https://www.conjur.com.br>, 14 ago. 2020.
26. ALMEIDA, E. N.. ADIns 6373 e 6378: O futuro do Sistema S nas mãos do STF. Migalhas, <https://www.migalhas.com.br>, 27 maio 2020.
27. ALMEIDA, E. N.. A não aplicação da anterioridade tributária na hipótese de redução e restabelecimento de alíquotas por meio de medida provisória. Migalhas, Brasília, 17 abr. 2020.
28. ALMEIDA, E. N.. Desoneração de folha do Sistema S - Desvalorização da integração no mercado de trabalho e inconstitucionalidades da MP 932/20. Migalhas, Brasília, 14 abr. 2020.
29. ALMEIDA, E. N.. A (in)constitucionalidade da Medida Provisória nº 932/2020. Conjur, Brasília, 13 abr. 2020.
30. ALMEIDA, E. N.. A não aplicação da anterioridade tributária na hipótese de redução e restabelecimento de alíquotas por meio de Medida Provisória. Jus Brasil, Brasília, 07 abr. 2020.
31. ALMEIDA, E. N.; ROCHA, I. . Projeto de Lei 500/2015 é ameaça contra o direito de defesa. Conjur, <https://www.conjur.com.br>, 20 jul. 2016.
32. ALMEIDA, E. N.. O art. 173 do CTN. Jornal A Tarde, Populares Judiciárias, p. 6 - 6, 21 out. 2006.
33. ALMEIDA, E. N.. Constituição definitiva do crédito tributário. Jornal A Tarde, Caderno Populares, p. 6 - 6, 18 set. 2006.
34. ALMEIDA, E. N.. A regra da anterioridade tributária. Jornal A Tarde, Caderno Populares, p. 4, 12 ago. 2006.
35. ALMEIDA, E. N.. Normas Gerais de Direito Tributário. Jornal A Tarde, Caderno Populares, p. 6 - 6, 26 jul. 2006.
36. ALMEIDA, E. N.. Reserva constitucional de jurisdição e CPIs. Jornal A Tarde, Populares Judiciárias, p. 6 - 6, 05 jul. 2006.
37. ALMEIDA, E. N.. A CPI do Lula. Jornal A Tarde, Populares Judiciárias, p. 6 - 6, 12 maio 2006.
38. ALMEIDA, E. N.. Tarifa, preço público ou taxa de esgoto? (Parte 2). Jornal A Tarde, Populares Judiciárias, p. 6 - 6, 30 abr. 2006.
39. ALMEIDA, E. N.. Tarifa, preço público ou taxa de esgoto? (Parte 1). Jornal A Tarde, Populares Judiciárias, p. 6 - 6, 23 abr. 2006.
40. ALMEIDA, E. N.. Engavetamento das CPIs (Parte 2). Jornal A Tarde, Populares Judiciárias, p. 6 - 6, 19 dez. 2005.
41. ALMEIDA, E. N.. Engavetamento das CPIs (Parte 1). Jornal A Tarde, Populares Judiciárias, p. 6 - 6, 18 dez. 2005.
42. ALMEIDA, E. N.. A incidência dos regimentos internos das casas legislativas. Jornal A Tarde, Populares Judiciárias, p. 6 - 6, 27 ago. 2004.
43. ALMEIDA, E. N.. A importância das comissões parlamentares. Jornal A Tarde, Populares Judiciárias, p. 6 - 6, 12 jul. 2004.
44. ALMEIDA, E. N.. Prequestionamento para acolhimento de ação rescisória. Jornal A Tarde, Populares Judiciárias, p. 6 - 6, 26 jul. 2003.
45. ALMEIDA, E. N.. Desoneração de folha do Sistema S: desvalorização da integração no mercado de trabalho e inconstitucionalidades da MP 932/2020. Jusbrasil, <https://www.jusbrasil.com.br/>.

Resumos expandidos publicados em anais de congressos

1. ALMEIDA, E. N.. SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS: CONCEITO CONSTITUCIONAL FUNDADO NO ART. 6º DA CONSTITUIÇÃO. In: XXXIV Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, 2020, Virtual. Comunicação Científica, 2020.

Apresentações de Trabalho

1. ALMEIDA, E. N.. I Congresso Internacional de Direito Tributário do IAT. 2022. (Apresentação de Trabalho/Congresso).
2. ALMEIDA, E. N.. O sistema da gestão ética do Poder Executivo Federal. 2022. (Apresentação de Trabalho/Conferência ou palestra).
3. ALMEIDA, E. N.. Encontro Regional do Sistema de Gestão da Ética. 2022. (Apresentação de Trabalho/Congresso).
4. ALMEIDA, E. N.. Vedações aos Servidores Públicos em Período Eleitoral. 2022. (Apresentação de Trabalho/Conferência ou palestra).
5. ALMEIDA, E. N.. Aspectos críticos da arbitragem tributária. 2022. (Apresentação de Trabalho/Simpósio).
6. ALMEIDA, E. N.. Atuação dos Agentes Públicos na Nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos. 2021. (Apresentação de Trabalho/Conferência ou palestra).
7. ALMEIDA, E. N.. Limitação das contribuições paraofiscais. 2021. (Apresentação de Trabalho/Simpósio).
8. ALMEIDA, E. N.. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF): Teses e Documentos. 2 edição. 2015. (Apresentação de Trabalho/Conferência ou palestra).
9. ALMEIDA, E. N.. II Congresso de Direito Tributário da OAB/DF. 2015. (Apresentação de Trabalho/Conferência ou palestra).
10. ALMEIDA, E. N.. III Encontro de Direito Aduaneiro. 2015. (Apresentação de Trabalho/Conferência ou palestra).
11. ALMEIDA, E. N.. Processo Administrativo no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF). 2014. (Apresentação de Trabalho/Conferência ou palestra).
12. ALMEIDA, E. N.. Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (CARF): Teses e Documentos. 2014. (Apresentação de Trabalho/Conferência ou palestra).
13. ALMEIDA, E. N.. Aspectos atuais do IPVA. 2012. (Apresentação de Trabalho/Conferência ou palestra).
14. ALMEIDA, E. N.. Comissões Parlamentares de Inquérito. 2004. (Apresentação de Trabalho/Seminário).

Outras produções bibliográficas

1. ALMEIDA, E. N.. O Direito no ano que passou: reflexões acadêmicas e políticas. Salvador 2005 (Orelha do livro do Prof. Dr. Rodolfo Pamplona Filho).

Trabalhos técnicos

1. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista do Curso de Direito da UFSM. 2023.
2. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista de Direito Administrativo da Escola de Direito do Rio de Janeiro, FGV, RDA. 2023.
3. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário, Universidade Católica de Brasília. 2022.
4. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista de Direito Brasileira, RDB, CONPEDI.. 2022.
5. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista de Direito Brasileira, RDB, CONPEDI.. 2022.
6. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista Veredas do Direito, periódico científico do Programa de Pós-graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara. 2022.
7. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista de Direito Administrativo da Escola de Direito do Rio de Janeiro, FGV, RDA. 2022.
8. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista de Direito Administrativo da USP, RDDA.. 2022.
9. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista Estudos Institucionais, vinculada à Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ. 2022.
10. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista de Direito Brasileira, RDB, CONPEDI. 2022.
11. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista de Direito Brasileira, RDB, CONPEDI. 2022.
12. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário, Universidade Católica de Brasília. 2022.
13. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista do Curso de Direito da UFSM. 2022.
14. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista do Curso de Direito da UFSM. 2022.
15. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista Direitos Fundamentais & Democracia, UNIBRASIL. 2021.
16. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista de Direito Administrativo da Escola de Direito do Rio de Janeiro, FGV, RDA. 2021.
17. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista Veredas do Direito, periódico científico do Programa de Pós-graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara. 2021.
18. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG. 2021.
19. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG. 2021.
20. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista Direitos Fundamentais & Democracia, UNIBRASIL. 2021.
21. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista Justiça do Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo, UPF. 2021.
22. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista Direitos Fundamentais & Democracia, UNIBRASIL. 2021.
23. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista de Direito Brasileira, RDB, CONPEDI. 2021.
24. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista de Direito Brasileira, RDB, CONPEDI. 2021.
25. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista Direitos Fundamentais & Democracia, UNIBRASIL. 2021.
26. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória, FDV. 2021.
27. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista de Direito Administrativo da Escola de Direito do Rio de Janeiro, FGV, RDA. 2021.
28. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista Direitos Fundamentais & Democracia, UNIBRASIL. 2020.
29. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista Direitos Fundamentais & Democracia, UNIBRASIL. 2020.
30. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista Estudos Institucionais, vinculada à Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ. 2020.
31. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista Brasileira de Estudos Políticos, RBEP, UFMG. 2020.
32. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a da Revista Direito, Estado e Sociedade do Departamento de Direito da PUC-Rio. 2020.
33. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista da Faculdade Mineira de Direito, periódico do Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito da PUC Minas. 2020.
34. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista de Direito Brasileira, RDB, CONPEDI. 2020.
35. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista de Direito Brasileira, RDB, CONPEDI. 2020.
36. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a NOMOS, Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (PPGD/UFC). 2020.
37. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a NOMOS, Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (PPGD/UFC). 2020.
38. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista Veredas do Direito, periódico científico do Programa de Pós-graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara. 2020.
39. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista de Direito Brasileira, RDB, CONPEDI. 2020.
40. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista de Direito Brasileira, RDB, CONPEDI. 2020.
41. **ALMEIDA, E. N.**. Parecer de avaliação (blind review) de artigo para a Revista de Direito Administrativo da Escola de Direito do Rio de Janeiro, FGV, RDA. 2020.
42. **ALMEIDA, E. N.**. Apresentação da tese 'Imunidade tributária de empresas estatais e entidades do Sistema S: os casos da CPRM, da PPSA, da PETROBRÁS e do SEBRAE' no XLV Congresso Nacional dos Procuradores dos Estados e do DF. 2019.

- 43. **ALMEIDA, E. N.** Examinador da tese 'O modelo jurídico institucional para fins as redes públicas colaborativas e a participação estatal em associações civis sem fins lucrativos' no XLIV Congresso Nacional dos Procuradores dos Estados e do DF. 2018.
- 44. **ALMEIDA, E. N.** Examinador da tese 'Da constitucionalidade das normas estaduais que estabelecem alíquotas de ICMS sobre o fornecimento de energia elétrica em patamares superiores às operações em geral' no XLIII Congresso Nacional de Procuradores dos Estados e do DF. 2017.
- 45. **ALMEIDA, E. N.** Examinador da tese 'Da atuação preventiva do Procurador do Estado e do dever de orientar a Administração a aplicar o princípio da seletividade em função da essencialidade do bem no ICMS' no XLI Congresso Nacional dos Procuradores dos Estados e do DF. 2015.
- 46. **ALMEIDA, E. N.** Apresentação da tese 'Recuperação de créditos tributários: a questão dos prazos extintivos no Direito Tributário' no XLI Congresso Nacional de Procuradores dos Estados e do DF. 2015.

Entrevistas, mesas redondas, programas e comentários na mídia

- 1. **ALMEIDA, EDVALDO NILO DE.** Professor Edvaldo Nilo palestrará em evento da ANTT. 2023. (Programa de rádio ou TV/Comentário). 📺
- 2. **ALMEIDA, E. N.** Câmara aprova nome de Edvaldo Nilo de Almeida para vaga no CNMP. 2023. (Programa de rádio ou TV/Comentário). 📺
- 3. **ALMEIDA, E. N.** Conselheiros da CEP participam de eventos do Ministério da Saúde/RJ e da ANTT. 2023. (Programa de rádio ou TV/Comentário). 📺
- 4. **ALMEIDA, E. N.** ANTT realiza Seminário de Fiscalização Correccional da Regulação Pública. 2023. (Programa de rádio ou TV/Comentário). 📺
- 5. **ALMEIDA, E. N.** Professor Edvaldo Nilo é nomeado para a Comissão de Ética Pública. 2022. (Programa de rádio ou TV/Comentário). 📺
- 6. **ALMEIDA, E. N.** Edvaldo Nilo é nomeado Conselheiro da Comissão de Ética Pública. 2022. (Programa de rádio ou TV/Comentário). 📺
- 7. **ALMEIDA, E. N.** Edvaldo Nilo palestrará em evento na CAPES. 2022. (Programa de rádio ou TV/Comentário). 📺
- 8. **ALMEIDA, E. N.** Fachin inova e faz sabatinas para indicados ao TSE antes de lista tríplice. 2022. (Programa de rádio ou TV/Comentário). 📺
- 9. **ALMEIDA, E. N.** Encontro Regional Norte-Nordeste do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo federal. 2022. (Programa de rádio ou TV/Comentário). 📺
- 10. **ALMEIDA, E. N.** Edvaldo Nilo fala sobre a acertada escolha da carreira de procurador do DF. 2022. (Programa de rádio ou TV/Entrevista). 📺
- 11. **ALMEIDA, E. N.** A Associação dos Procuradores do Distrito Federal realizou entrevista, publicada em 10/6, com o procurador e conselheiro da Comissão de Ética da Presidência da República, professor Edvaldo Nilo de Almeida. 2022. (Programa de rádio ou TV/Entrevista). 📺
- 12. **ALMEIDA, E. N.** Palestrante em webinar organizado pelo Serpro - Serviço Federal de Processamento de Dados. 2022. (Programa de rádio ou TV/Comentário). 📺
- 13. **ALMEIDA, E. N.** Edson Sá Teles, secretário de Controle Interno da Presidência, é eleito presidente da Comissão de Ética Pública. 2022. (Programa de rádio ou TV/Comentário). 📺
- 14. **ALMEIDA, E. N.** Professor Edvaldo Nilo de Almeida dá palestra em evento no Rio de Janeiro. 2022. (Programa de rádio ou TV/Comentário). 📺
- 15. **ALMEIDA, E. N.** Professor Edvaldo Nilo palestrará em evento na CAMES. 2022. (Programa de rádio ou TV/Outra). 📺
- 16. **ALMEIDA, E. N.** Concordando em discordar. 2021. (Programa de rádio ou TV/Entrevista). 📺
- 17. **ALMEIDA, E. N.** Rodrigo Pacheco oficializa instauração da CPI da Covid. 2021. (Programa de rádio ou TV/Entrevista). 📺
- 18. **ALMEIDA, E. N.** Ives Gandra e Gilmar Mendes recomendam obra de Edvaldo Nilo de Almeida. 2021. (Programa de rádio ou TV/Comentário). 📺
- 19. **ALMEIDA, E. N.** CCJ do Senado aprova indicação de procurador do DF para vaga do CNMP. 2020. (Programa de rádio ou TV/Comentário). 📺
- 20. **ALMEIDA, E. N.** CCJ aprova Edvaldo Almeida e Engels Muniz para o Conselho Nacional do Ministério Público. 2020. (Programa de rádio ou TV/Comentário). 📺
- 21. **ALMEIDA, E. N.** Série Carreiras: Procurador do DF - Prof. Edvaldo Nilo (Procurador do DF), 2020. (Programa de rádio ou TV/Entrevista). 📺
- 22. **ALMEIDA, E. N.** Sabatina de Edvaldo Nilo de Almeida, indicado para compor o Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, na vaga destinada ao Senado Federal. 2020. (Programa de rádio ou TV/Outra). 📺
- 23. **ALMEIDA, E. N.** TRF na TV Justiça City Gate. 2018. (Programa de rádio ou TV/Entrevista). 📺
- 24. **ALMEIDA, E. N.** Programa Inteiro Teor 147. 2018. (Programa de rádio ou TV/Entrevista). 📺
- 25. **ALMEIDA, E. N.** Procuradores do DF escapam de parcelamento de salário. 2017. (Programa de rádio ou TV/Entrevista). 📺
- 26. **ALMEIDA, E. N.** Procuradores do DF integram Conselhos Seccional e Federal da OAB. 2016. (Programa de rádio ou TV/Comentário). 📺
- 27. **ALMEIDA, E. N.** Presidente do Legislativo se reúne com grupo de Procuradores. 2016. (Programa de rádio ou TV/Comentário). 📺
- 28. **ALMEIDA, E. N.** Termos de Ajuste de Conduta dão celeridade a problemas enfrentados pelos consumidores. 2015. (Programa de rádio ou TV/Entrevista). 📺
- 29. **ALMEIDA, E. N.** Participação Popular. 2015. 📺
- 30. **ALMEIDA, E. N.** Punições a empresas beneficiam a sociedade. 2015. (Programa de rádio ou TV/Entrevista). 📺
- 31. **ALMEIDA, E. N.** OAB/DF empossa novo conselheiro Nilo de Almeida. 2015. (Programa de rádio ou TV/Comentário). 📺
- 32. **ALMEIDA, E. N.** O maior cliente. 2014. (Programa de rádio ou TV/Entrevista). 📺
- 33. **ALMEIDA, E. N.** Sob orientação do ministro Gilmar Mendes, aluno do Mestrado defende dissertação no IDP. 2011. (Programa de rádio ou TV/Comentário). 📺

Demais tipos de produção técnica

1. **ALMEIDA, E. N.**. Curso de Jurisprudência Tributária. 2015. .
2. **ALMEIDA, E. N.**. Revista do Curso de Direito UNIFACS. 2004. (Editoração/Livro).

Bancas

Participação em bancas de trabalhos de conclusão

Mestrado

1. **ALMEIDA, E. N.**; VIANA, U. S.; SILVA, R. S. E.. Participação em banca de Gabriel Abbad Silveira. Interações entre Direito, Política e Religião: a colaboração de interesse público em eventos culturais/religiosos observada a partir da teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. 2022. Dissertação (Mestrado em Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) - INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA.
2. **ALMEIDA, E. N.**; OLIVEIRA, W.; NISHIOKA, A. N.. Participação em banca de Fernando Antônio de Rezende Júnior. A titularidade do imposto de renda retido na fonte pelos entes subnacionais: necessidade de legislação complementar após a decisão do Supremo Tribunal Federal. 2022. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA.
3. **ALMEIDA, E. N.**; DANTAS, M. C.; PEIXOTO, G. M.. Participação em banca de Bruno Helásio Amorim de Oliveira. Políticas públicas de regularização fundiária como instrumentos de concretização do direito fundamental à moradia: a implementação de políticas habitacionais no município de Camaçari-BA a partir de 2010. 2020. Dissertação (Mestrado em MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS.) - Universidade Salvador.

Qualificações de Doutorado

1. BRANCO, P. G. G.; CORTES, O. M. P.; MAIA, C. C.; CAVALCANTI, F. Q. B.; **ALMEIDA, E. N.**. Participação em banca de Roberto Fragoso de Medeiros Menezes. O STF e a gota de sangue: como a utilização do Direito comparado no caso Ellwanger e nas cotas raciais reforçou o mito da raça e enfraqueceu direitos fundamentais da liberdade de expressão e de igualdade no Brasil. 2023. Exame de qualificação (Doutorando em Doutorado em Direito) - INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA.

Qualificações de Mestrado

1. **ALMEIDA, E. N.**; PALOTTI, P. L. M.; FREIRE, A. O. G.. Participação em banca de Peniel Borges Tomé. A melhoria na execução orçamentária das organizações militares, apoiadas pelo GAP-DF, como consequência da centralização das compras públicas. 2023. Exame de qualificação (Mestrando em Mestrado Profissional em Administração Pública) - INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA.
2. **ALMEIDA, E. N.**; KASSMAYER, K.; PINHEIRO, G.; VIEIRA, L. R.. Participação em banca de Raimundo da Costa Santos Neto. Autonomia constitucional do entes desportivos: uma análise acerca da relação sui generis do Estado com as entidade subvencionadas por recursos públicos suas e repercussões perante o direito administrativo sancionador. 2022. Exame de qualificação (Mestrando em Mestrado Profissional em Direito do IDP) - INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA.
3. **ALMEIDA, E. N.**; VIANA, U. S.; CORTES, O. M. P.. Participação em banca de Lucas Terto Ferreira Vieira. O sentido constitucional de educação: uma observação de segunda ordem do RE 888815/RS à luz da teoria dos sistemas de Niklas Luhman. 2022. Exame de qualificação (Mestrando em Mestrado Acadêmico em Direito Constitucional) - INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA.
4. **ALMEIDA, E. N.**; DANTAS, M. C.; PEIXOTO, G. M.. Participação em banca de BRUNO HELÁSIO AMORIM DE OLIVEIRA. Políticas públicas de regularização fundiária como instrumentos de concretização do direito fundamental à moradia: a implementação de políticas habitacionais no município de Camaçari-BA a partir de 2010. 2020. Exame de qualificação (Mestrando em MESTRADO PROFISSIONAL EM DIREITO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS.) - Universidade Salvador.

Trabalhos de conclusão de curso de graduação

1. **ALMEIDA, E. N.**; LEITE, G. C.; FIRME FILHO, C. R.. Participação em banca de Filipe Elias Grintzos. Limites da multa fiscal e o efeito confiscatório em cascata na graduação realizada pela legislação federal. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA.
2. **ALMEIDA, E. N.**; MALHEIROS FILHO, M. A. A.; FERREIRA, C. G.. Participação em banca de Caifane Cardoso do Nascimento. Fraudes licitatórias: como afetam a Administração Pública e empresas concorrentes. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Centro Universitário Nobre.
3. **ALMEIDA, E. N.**; MALHEIROS FILHO, M. A. A.; FERREIRA, C. G.. Participação em banca de Diana de Queiroz Pimenta. Nova relação jurídica entre a administração pública e as OSCS após a Lei 13.019/14. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Centro Universitário Nobre.
4. **ALMEIDA, E. N.**; LEITE, G. C.; AGUIAR, O. M.. Participação em banca de Daniela de Sousa Teixeira. Tributação de criptoativos: a permuta de criptomonedas sob a perspectiva da materialidade do imposto de renda. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA.
5. **ALMEIDA, E. N.**; LEITE, G. C.; FIRME FILHO, C. R.. Participação em banca de Filipe Elias Grintzos. Limites da multa fiscal e o efeito confiscatório em cascata na graduação realizada pela legislação federal. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso

6. **ALMEIDA, E. N.;** MAIA, M. S.; MESQUITA, D. A.. Participação em banca de Luciano Henrique da Silva Oliveira. Lei Geral de Concursos Públicos: poder de iniciativa, âmbito de incidência e conteúdo normativo. 2012. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade de Brasília.

Eventos

Participação em eventos, congressos, exposições e feiras

1. I Jornada de Direito Tributário. Comissão I? Sistema Tributário Nacional. Princípios gerais. Competência tributária. Limitações ao poder de tributar.. 2022. (Encontro).
2. IX Congresso Brasileiro de Direito Tributário Internacional. 2022. (Congresso).
3. VI Congresso Internacional de Direito Tributário do Rio de Janeiro. 2022. (Congresso).
4. XX Congresso de Direito Tributário em Questão. 2022. (Congresso).
5. 3º Congresso de Direito Tributário da OAB SP. 2021. (Congresso).
6. Congresso Interdisciplinar de Direitos Humanos. 2021. (Congresso).
7. Congresso Interdisciplinar de Políticas Públicas. 2021. (Congresso).
8. I Congresso Online sobre a Nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos (Novas Licitações). Atuação dos Agentes Públicos na Nova Lei de Licitação e Contratos Administrativos. 2021. (Congresso).
9. I Congresso Paulista de Direito Público da OAB SP. 2021. (Congresso).
10. III Congresso de Direito Administrativo do Rio de Janeiro - Em Homenagem a Sergio de Andrea. Administração Pública e Poder Judiciário. 2021. (Congresso).
11. III Congresso de Direito Tributário do Amazonas. 2021. (Congresso).
12. IX Fórum Jurídico de Lisboa. 2021. (Congresso).
13. XIV Simpósio Nacional de Direito Constitucional. 2021. (Simpósio).
14. XIX Congresso de Direito Tributário em Questão. 2021. (Congresso).
15. XLVII Congresso Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal. Poder Judiciário e Administração Pública: interferência indevida na capacidade de tomada de decisão e execução de políticas públicas de combate à Covid-19. 2021. (Congresso).
16. XVIII Congresso Internacional de Direitos Humanos. 2021. (Congresso).
17. XVIII Congresso Nacional de Estudos Tributários. 2021. (Congresso).
18. XXIV Congresso de Historia de los Derechos Humanos de la Universidad de Salamanca. 2021. (Congresso).
19. XXIV Congresso Internacional de Direito Tributário. 2021. (Congresso).
20. XXXIV Congresso Brasileiro de Direito Tributário Ciência Feliz. 2021. (Congresso).
21. II Congresso de Direito Administrativo do Rio de Janeiro. 2020. (Congresso).
22. II Congresso de Direito Tributário da OAB São Paulo. 2020. (Congresso).
23. IX Seminário Específico do Programa de Pós-Doutoramento em Democracia e Direitos Humanos. Interferência indevida do Judiciário na capacidade de tomada de decisão e execução de políticas públicas de combate a COVID-19 do Poder Executivo. 2020. (Seminário).
24. V Congresso Internacional de Direito Tributário do Rio de Janeiro. 2020. (Congresso).
25. XLVI Congresso dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal. 2020. (Congresso).
26. XVII Congresso Nacional de Estudos Tributários. 2020. (Congresso).
27. XXXIV Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Serviços sociais autônomos: conceito constitucional fundado no art. 6º da Constituição Federal de 1988. 2020. (Congresso).
28. XLV Congresso Nacional dos Procuradores dos Estados e do DF. "Imunidade tributária de empresas estatais e entidades do Sistema S: os casos da CPRM, da PPSA, da PETROBRÁS e do SEBRAE". 2019. (Congresso).
29. XLIV Congresso Nacional dos Procuradores dos Estados e do DF. Examinador da tese "O modelo jurídico institucional para fins as redes públicas colaborativas e a participação estatal em associações civis sem fins lucrativos". 2018. (Congresso).
30. XLIII Congresso Nacional de Procuradores dos Estados e do DF. Examinador da tese "Da constitucionalidade das normas estaduais que estabelecem alíquotas de ICMS sobre o fornecimento de energia elétrica em patamares superiores às operações em geral". 2017. (Congresso).
31. IV Congresso Regional de Procuradores do Estado do Centro-Oeste. 2016. (Congresso).
32. XLI Congresso Nacional de Procuradores dos Estados e do DF. "Recuperação de créditos tributários: a questão dos prazos extintivos no Direito Tributário". 2015. (Congresso).
33. XLI Congresso Nacional dos Procuradores dos Estados e do DF. Examinador da tese Da atuação preventiva do Procurador do Estado e do dever de orientar a Administração a aplicar o princípio da seletividade em função da essencialidade do bem no ICMS. 2015. (Congresso).
34. Processo Administrativo no CARF. Processo Administrativo no CARF. 2014. (Simpósio).
35. XI Congresso de Direito Tributário do IBET. 2014. (Congresso).
36. XXXVII Congresso Nacional de Procuradores dos Estados e do DF. 2011. (Congresso).
37. Congresso de Direito Eleitoral. 2010. (Congresso).
38. Seminário de Crédito de Carbono. 2010. (Seminário).
39. Seminário sobre Garantias Penais. 2010. (Seminário).
40. I Encontro Luso-Alemã de Juristas no Brasil. 2009. (Encontro).
41. V Congresso Brasileiro de Direito Constitucional Aplicado. 2006. (Congresso).
42. II Congresso Brasileiro de Direito Tributário Municipal. 2003. (Congresso).
43. II Congresso Internacional de Direito Penal e Democracia. 2003. (Congresso).
44. II Congresso Internacional de Direito Tributário. 2003. (Congresso).

- 63d
45. III Congresso Brasileiro de Direito do Estado, 2003. (Congresso).
 46. IV Fórum Brasil de Direito, 2003. (Congresso).
 47. Novas Teses das Ciências Criminais, 2003. (Congresso).
 48. XVIII Conferência Nacional dos Advogados, 2002. (Congresso).
 49. Seminário sobre Instrumentalidade da Teoria Geral do Direito, em homenagem ao Prof. Machado Neto, 2000. (Seminário).

Orientações

Orientações e supervisões concluídas

Trabalho de conclusão de curso de graduação

1. Rita Suely Bomfim Pinto. O Papel do Tribunal de Contas da Bahia após a Edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, 2006. Trabalho de Conclusão de Curso, (Graduação em Ciências Contábeis) - Centro Universitário da Bahia. Orientador: Edvaldo Nilo de Almeida.

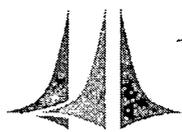
Educação e Popularização de C & T

Entrevistas, mesas redondas, programas e comentários na mídia

1. **ALMEIDA, E. N.** Conselheiros da CEP participam de eventos do Ministério da Saúde/RJ e da ANTT, 2023. (Programa de rádio ou TV/Comentário). 📺

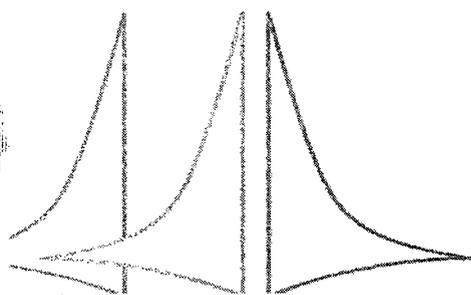
Outras informações relevantes

Referências profissionais e acadêmicas: Prof. Doutor Fredie Didier Jr. - Tel. (71) 9123-7202; Prof. Doutor Edilton Meireles - Tel. (71) 8802-1223; Prof. Doutor Rodolfo Pamplona Filho - Tel. (71) 9131-8523; Prof. Doutor Edivaldo Boaventura - Tel. (71) 8818-6199.



NILO & ALMEIDA
ADVOGADOS ASSOCIADOS

OBRAS



(61) 3043-8065 
Ed. Ok Office Tower 
Setor de Autarquias Sul
CJ3, 5 Bloco K
Salas 712 a 715 e 801 a 817

Edvaldo Nilo de Almeida

Sistema S

FUNDAMENTOS
CONSTITUCIONAIS

SISTEMAS

FUNDAMENTOS
CONSTITUCIONAIS



668

Sistema S FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS

na obra de Edvaldo Nilo de Almeida, sua tese de doutoramento, é uma excelente contribuição para o conhecimento do regime jurídico das contribuições sociais para instituições não governamentais, à luz do que propõe a Constituição Federal.

Sua tese divide, claramente, as contribuições para o Sistema S, com sede no artigo 6º, II, das demais contribuições para entidades autônomas e tem o mérito de abordar todas as implicações, em nível constitucional, do disposto no artigo 6º, autorizando tal forma impositiva, tanto no campo social quanto no tributário, no econômico e no teleológico o escopo de um Estado Democrático de Direito.

[...] quero apenas enaltecer a indiscutível qualidade do texto do professor Edvaldo Nilo de Almeida, cuja extensão e profundidade de análise da matéria merecem, de um lado, encômios e, de outro, reflexão adequada, o que me permite não apenas recomendar sua leitura, mas também cumprimentar o autor pela excelência do trabalho.

Ives Gandra da Silva Martins



www.grupogen.com.br



EDVALDO NILO

Direito Tributário

1060

questões da FCC comentadas

- Questões divididas por temas
- Questões de todas as provas dos últimos anos
- Maior acervo de questões comentadas da matéria



CAROLINO AZEVEDO BASTOS - CÉLEBRE E RESERVAÇÃO NAS RESERVAS NATURAIS
E LAZOS DE AFRICA - NOTAS - 2012 - 364 PÁGS

Autenticação Digital
De acordo com o artigo 2º do Ato Constituinte de 1989 e o Artigo 468 do Código de Processo Civil, assinaturas eletrônicas não possuem a mesma validade jurídica de seus equivalentes físicos.
Este documento foi assinado digitalmente por CAROLINO AZEVEDO BASTOS em 18/02/2018 às 14:47:13.
Cód. Autenticação: 88871802191441430375-30 - Data: 18/02/2018 14:47:13

Selo Digital de Fiscalização Tipo Normal C: AID32402-9032.
Valor Total do Ato: R\$ 4,42.
Verifique os dados do ato em: <https://sefedigital.fppj.jus.br>

Volta-À-Volta da Mônica Campos
Téc. de Apoio Administrativo

EDVALDO NILO

E-mail: niilatribunario@jujorjia.com.br

www.edvaldonilo.com.br

www.facebook.com/EdvaldoNilo

www.twitter.com/DireitorTribunarioRJ

DIREITO TRIBUTÁRIO

1000 QUESTÕES DA FCC

• Responde dúvidas por e-mail

• Comentários de todos os provas dos últimos anos

• Material teórico de enunciados e comentários da matéria

2012



EDITORA
APODIVM

www.editoraapodivm.com.br

CARTÓRIO AZEVEDO EASTOS 1º OFÍCIO DE REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS E TABELIONATO DE NOTAS - CARIÓTIPO CNJ BR 3709
Rua Francisco de Paula, 150 - 5º andar - Centro - CEP 20070-000 - Rio de Janeiro - RJ - Tel: 2522-0000
Autenticação Digital
De acordo com os artigos 1º e 7º inc. V 8º e 11º e 32º da Lei Federal 8.934/1984 e Art. 6º Inc. XII do Lei Estadual 8.721/2008 autorizada a presente imagem digitalizada, reprodução fiel do documento autenticado e contendo neste ato. O registro é verdadeiro. Data de
Cód. Autenticação: 88871802191441430375-31; Data: 18/02/2019 14:47:33
Selo Digital de Fiscalização Tipo Normal C. AID42401-TOU8;
Valor Total do Ato: R\$ 4,42
Valor Arrecado de Mensalidade: R\$ 4,42
Confira os dados do ato em: <https://selodigital.tjpb.jus.br>



www.editorajspodivm.com.br

Rua Mano Prassa, 173 - Pituba, CEP: 41130-151 - Salvador - Bahia Tel. (71) 3364-1017 / Fax: (71) 3363-5050 - E-mail: j&s@editorajspodivm.com.br

Conselho Editorial: Dorley da Cunha Jr., Leonardo de Medeiros, Larria, Pradie Dieler Jr., José Henrique Mouta, José Marcelo Vighini, Marcos Liberman, Nelson, Nelson, Távora, Roberto Nunes, Edna, Robernal Rocha, Ferreira Sales, Rodolfo Pamplona Filho, Rodrigo José Marcel e Roberto Sanchez Cunha.

Capa: René Estêvão e B. Malala (www.uenf.br/~renestevao)

Diagramação: Carie Lucio (carie1504@gmail.com)

Todas as diretrizes e informações para a edição J&S PODIVM
Copyright: Editora J&S PODIVM
É unicamente permitida a reprodução total ou parcial desta obra, desde que seja feita em português, para a respectiva autorização do autor e da Editora J&S PODIVM. É proibida qualquer reprodução em outros idiomas sem a autorização da Editora J&S PODIVM.

CARTÃO ALEIÉDO EASTOS - FÓRUM DE REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS
E TRANSFORMAÇÃO DE NOME - COMARCA DE SALVADOR

Autenticação Digital
O presente documento eletrônico foi gerado automaticamente pelo sistema de autenticação digital da Comarca de Salvador, Bahia, em 18/02/2019 às 14:47:13.

Cod. Autenticação: 8887/80219144143037532; Data: 18/02/2019 14:47:13

Selo Digital de Fiscalização Tipo Normal C: ND-02400-2ZB-6
Valor Total do Ato: R\$ 4,42

Validar Assinatura: Mariana C. Contino em: <https://reajudicial.tipo.jus.br>

EDITORIA do PODIVM

www.editoriapodivm.com.br

Rua Manoel Gonçalves, 772 - Piquiza, CEP: 11030-151 - Saleópolis - SP/SP
Tel: (17) 3365-8637 Fax: (17) 3365-3050 - E-mail: editoria@podivm.com.br

Conselho Editorial: Antonio Gil, Celso da Cunha Jr., Leonardo de Aguiar dos Santos,
Frederico Dodder Jr., José Henrique de Souza, José Marcelo Vianini, Marcos Eduardo Jardim,
Rafael Inácio, Roberto Galvão Filho, Rubens Galvão Filho, Renato Filho, Rosângela Fariquim,
Filipe Rodrigo Baptista, Marcelo e Renner de Sanches Lantini

Capa: Rêno Ribeiro e Daniela Jardim www.podivm.com.br

Distribuição: Meca Cost in press www.mecacost.com.br

Indice de autor e de assuntos em ordem alfabética.

Editorial: Editoria do PODIVM

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio, sem a autorização expressa dos autores e da editora. A editora e os autores não se responsabilizam por danos ou perdas decorrentes do uso desta obra.

CARTÃO AZEVEDO FASIOS - 1º OFÍCIO DE REGISTRAÇÃO DAS PESSOAS NATURAS
 Rua do Comércio, 111 - 1º andar - Centro - São Paulo - SP/SP
 Tel: (11) 3061-1111 Fax: (11) 3061-1112 E-mail: registro@azevedofasios.com.br

Autenticação Digital
 De acordo com o artigo 271 do CC/2002, Art. 1.040 da Lei nº 10.406/2002 e Art. 1.011 do CC/2002, a assinatura digital em PDF pelo presente aplicativo, produz o mesmo efeito que a assinatura manuscrita, desde que acompanhada da autenticação digital por este aplicativo.

Cod. Autenticação: 888718021914149037535; Data: 18/02/2019 14:47:13
 São Paulo, 18 de Fevereiro de 2019. Valor Total do Atto: R\$ 1,42
 Valendo-se do ato em: <https://sedejudicial.sp.jud.br>

29 COLEÇÃO SINOPSES PARA CONCURSOS

LEONARDO DE MEDeiros SAARA

Direito Tributário

Tom II

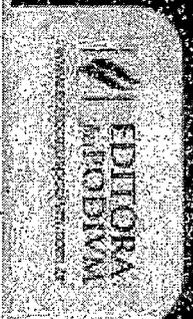
Tratados dos Estados Unidos, Espanha, Portugal e Outros Tributários

Edvardo Nino de Almeida

7ª edição, amplamente atualizada e digitalizada

INCLUI

- Fundamentos da tributação em âmbito internacional: Espanha e Portugal
- Questões de direito tributário internacional
- Questões de direito tributário internacional: questões de jurisdição tributária
- Tributação de dividendos e juros
- Tributação de rendimentos de trabalho
- Tributação de rendimentos de capital
- Tributação de rendimentos de propriedade
- Tributação de rendimentos de propriedade: questões de jurisdição tributária
- Tributação de rendimentos de propriedade: questões de jurisdição tributária



CARTÓRIO AZEVEDO EASTOS, 1º OFÍCIO DE REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS
E TABELIONATO DE NOTAS - C.A. nº 06.879-0
R. General Francisco de Paula, nº 100 - Vila Militar - CEP 22250-000 - Rio de Janeiro - RJ - Tel: (21) 2448-1111 - Fax: (21) 2448-1112
Autenticação Digital
De acordo com os artigos 1º, 6º, 8º e 11º, e Art. 181º da Lei Federal nº 2.208/2006 e Art. 1º, 15º, 16º, 17º e 18º da Lei Estadual nº 7.242/2008, autenticado o presente registro digitalizado, e o original do documento devidamente autenticado e conferido neste ato. O referido é verdadeiro. Dou fé.
Cod. Autenticação: 88871802191441430375-36; Data: 18/02/2019 14:47:13
Selo Digital de Fiscalização Tipo Normal C: AID42398-GK12
Valor Total do Ato: R\$ 4,42
Valor Arrecado de Mensalidade: R\$ 4,42
Confira os dados do ato em: <https://selodigital.tjpb.jus.br>

728

Leonardo de Medeiros Garcia

Coordenador de Curso

Edvaldo Nilo de Almeida

Prof. de Direito Tributário e Direito Financeiro em cursos presenciais e a distância em diversas instituições de ensino superior, com ênfase em Direito Tributário e Direito Financeiro. Possui graduação em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 1984, com especialização em Direito Tributário pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 1987. Possui mestrado em Direito Tributário pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 1991. Possui doutorado em Direito Tributário pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 1994. Possui curso de pós-graduação em Direito Tributário pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 1997. Possui curso de pós-graduação em Direito Tributário pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 2001. Possui curso de pós-graduação em Direito Tributário pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 2004. Possui curso de pós-graduação em Direito Tributário pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 2007. Possui curso de pós-graduação em Direito Tributário pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 2010. Possui curso de pós-graduação em Direito Tributário pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 2013. Possui curso de pós-graduação em Direito Tributário pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 2016. Possui curso de pós-graduação em Direito Tributário pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 2019.

COLEÇÃO SINOPSES
PARA CONCURSOS

DIREITO TRIBUTARIO

TOMO II

2013

25 edições universitárias
ampliadas e atualizadas.



CARTÃO AZEVEDO BASTOS - SISTEMA DE REGISTRAÇÃO EM SISTEMAS DE INFORMAÇÃO JURÍDICA (SRIJ) - CASS/CONJUR/ANVIA

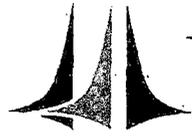
Autenticação Digital

De acordo com as normas: P. nº 1.362, de 4 de maio de 2012, do Conselho Superior do Poder Judiciário do Rio de Janeiro, e a Resolução nº 1.362, de 4 de maio de 2012, do Conselho Superior do Poder Judiciário do Rio de Janeiro, o presente documento encontra-se registrado no SRIJ.

Cod. Autenticação: 868718021914143037537; Data: 18/02/2019 14:47:33

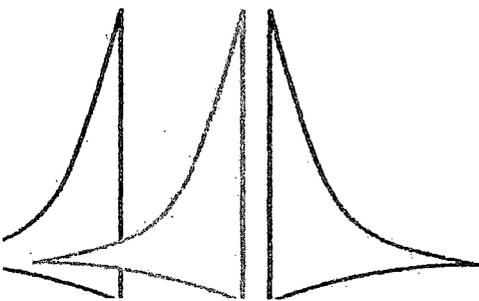
Selo Digital de Fiscalização Tipo Normal C: AD-2395-1055; Valor Total do Ato: R\$ 4,42

Confira os dados do ato em: <https://sefedigital.trib.jus.br>



NILO & ALMEIDA
ADVOGADOS ASSOCIADOS

TÍTULOS



Pós Doutorado

PROGRAMA DE PÓS-DOCTORAMENTO EM
DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS

DIREITO, POLÍTICA, HISTÓRIA E COMUNICAÇÃO

Certificado

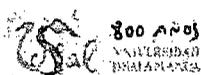


Socius in Collatione Iuridica Conimbrigensi

EDVALDO NILO DE ALMEIDA

concluiu, em 22 de março de 2021, o Programa de Pós-Doutoramento em Democracia e Direitos Humanos, organizado pelo *Ius Gentium Conimbrigae*/Centro de Direitos Humanos (IGC).

Prof. Doutor Vital Moreira



El **DR. EDVALDO NILO DE ALMEIDA** ha asistido al Seminario de Formación Intensiva obligatorio (40 horas) y presentado la investigación tutorada requerida, aprobando el correspondiente examen, y concluyendo así con éxito los dos módulos del PROGRAMA ANUAL DE POSTDOCTORADO SOBRE "DERECHOS HUMANOS – DE LOS DERECHOS SOCIALES A LOS DERECHOS DIFUSOS", correspondiente al curso 2021-2022, organizado según el acuerdo de colaboración entre el Centro de Estudios Brasileños y la Fundación General de la USAL y el Instituto Universitario de Rio de Janeiro (IBEA), bajo la dirección de los doctores M^a Esther Martínez Quinteiro (jubilada USAL, UPT/Pt) y Enrique Cabero Morán (USAL).

Para que conste a los efectos oportunos, firmamos la presente en Salamanca a 9 de marzo de 2022.

Dr. Mª Esther Martínez Quinteiro
 Directora del Programa de
 Posdoctorado "Derechos Humanos -
 de los Derechos Sociales a los
 Derechos Difusos

Dr. Enrique Cabero Morán
 Director del Programa de
 Posdoctorado "Derechos Humanos
 de los Derechos Sociales a los
 Derechos Difusos

Dr. Ignacio Berdugo Gómez de la Torre
 Director del Centro de Estudios
 Brasileños de la Universidad
 de Salamanca

Doutorado

818

CARTÓRIO AZEVEDO BASTOS - 1º OFÍCIO DE REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAS
 E TABELAMENTO DE NOTAS - CURSO CLJ 05 1793
 AUTENTICAÇÃO DIGITAL
 De acordo com os artigos 1º, 3º a 7º inc. V 8º, 41 e 52 da Lei Federal 8.532/1994 e Art. 6 Inc. XII
 da Lei Estadual 8.272/2008 substituiu e apresentou imagem digitalizada, assinada por
 seu representante legal, para registro e arquivamento em nome do interessado.
Cód. Autenticação: 88871603201141190818-1; Data: 18/03/2020 11:43:02
 Selo Digital de Fiscalização Tipo Normal C: A-W94287-K509
 Valor Total do Ato: R\$. 4,56
 Confira os dados do ato em: <https://selodigital.titipb.jus.br>
 Tabela: 1



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
 Recredenciada pela Portaria do MEC Nº622 de 17 de maio de 2012, DOU de 18/05/2012.

Histórico Escolar - Pós-Graduação		Página 1/2
RA	RA00162745	Emissão 12/01/2020 17:16:45 008274
Nome	Edvaldo Nilo de Almeida	
nasc.:	28/01/1981	Nacionalidade: BRASILEIRA
idade:	Salvador	UF: BA
idade:	RG: 953748608	UF: BA
ingresso:	01/01/2015	

Via de ingresso: Processo Seletivo 1º semestre
 Tipo de curso: Pós-Graduação Stricto Sensu
 Modalidade: Doutorado

Formação superior do aluno: MESTRE EM CONSTITUIÇÃO E SOCIEDADE
 Instituição de origem: INSTITUTO BRASILENSE DE DIREITO PÚBLICO - Local: BRÁSILIA-DF

Programa: DIREITO
 Área de Concentração: EFETIVIDADE DO DIREITO
 Núcleo / Linha: NÚCLEO DE PESQUISA EM DIREITO CONSTITUCIONAL

Prazo para a integralização do curso: 2019/2

Reconhecimento/Aprovação: Reconhecida pela Portaria MEC nº 656/17, publicada no D.O.U. nº 97/ Seção IV pag. 14 em 23/03/2017. Reaprovada no D.O.U. nº 142/ Seção IV pag. 29 em 27/07/2017.

Atividades e disciplinas curriculares

Pré-Código	Disciplina	Créd. Acad.	CH	Nota	Freq	Sit	Período
0	DISCIPLINA: DIREITOS FUNDAMENTAIS	5	450	8,00	100,00	AP	2015P2
7	DISCIPLINA: DOCUMENTO JURÍDICO E SISTEMA	5	450	9,00	100,00	AP	2015P2

Atividades Curriculares

Atividade	Créd. Acad.	CH	Nota	Resultado	Per. letivo
Exame de Qualificação				Aprovado	2015P2
Exame de Defesa	3,0	450			2015P2
Atividades Programadas	4,0	360			2015P2
Elaboração de Tese	12,0	1800	9,50	Aprovado	2019P1

Defesa de Tese

Tema	Resultado	Nota
EFETIVIDADE DO DIREITO CONSTITUCIONAL: UMA CONSIDERAÇÃO À DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	Aprovado	9,50
Orientador(a): CNPQ: 302090/2014 - Rêdua Maria Fátima Emerita Costa Sistema de Avaliação: Logo Tipo de Avaliação: Auto-Avaliação Instrumento: Relatório de Defesa		
Local de Defesa		Lista de Defesa: 18/03/2020



Resumo da carga horária

Carga horária normal:	2700,0
Carga horária cursada	900,0
Carga horária cursada - complementação	
Carga horária - atv. curriculares	1800,0
Total geral da carga horária:	2700,0

CARTÓRIO AZEVEDO BASTOS 1º OFÍCIO DE REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAS
 Rua Monte Alegre, 984 - São Paulo - SP - CEP: 05014-901 - Fone: (11) 3081-1000
Autenticação Digital
 De acordo com os artigos 1º, 3º e 7º do Art. 68º da Lei Federal nº 8.934, de 14 de maio de 1996 e Art. 4º do Art. 31º da Lei Estadual nº 20.283, de 20 de maio de 2008, emitida e registrada em registro público, o conteúdo desta imagem digitalizada, respeitando a Lei Estadual nº 20.283/2008, autentica e confirma o conteúdo do documento original e o conteúdo do documento digitalizado, emitido em nome do
Cód. Autenticação: 88871803201141190818-2; Data: 18/03/2020 11:43:02
 *Selo Digital de Fiscalização Tipo Normal C: A J W 94286-9 X S D;
 Valor Total do Ato: R\$ 4,56
 Válor Público de Minas Gerais Confira os dados do ato em: https://selodigital.tjpb.jus.br



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Recredenciada pela Portaria do MEC Nº 622 de 17 de maio de 2012, DOU de 18/05/2012.

Histórico Escolar - Pós-Graduação		Página: 2/2
RA	RA00162745	Emissão: 18/03/2020 13:16:35
Nome	Edvaldo Nilo de Almeida	18/03/20

Exame de língua estrangeira	
Avaliação	Observação
Aprovado	
Aprovado	

Situação final

Titulado	em: 10/03/2020	Modalidade:	Datado:	Data emissão diploma:
----------	----------------	-------------	---------	-----------------------

Orientações				
Atividade	Professor	Situação	Por	Letivo
ORIENTAÇÃO	Roberto Baptista Dias da Silva	Participante	2015P1	
ORIENTAÇÃO	Roberto Baptista Dias da Silva	Participante	2016P2	
ORIENTAÇÃO	Roberto Baptista Dias da Silva	Participante	2016P1	
ORIENTAÇÃO	Roberto Baptista Dias da Silva	Participante	2016P2	
ORIENTAÇÃO	Roberto Baptista Dias da Silva	Participante	2017P1	
ORIENTAÇÃO	Roberto Baptista Dias da Silva	Participante	2017P2	
ORIENTAÇÃO	Roberto Baptista Dias da Silva	Participante	2018P1	
ORIENTAÇÃO	Roberto Baptista Dias da Silva	Participante	2018P2	
ORIENTAÇÃO	Roberto Baptista Dias da Silva	Participante	2019P1	
ORIENTAÇÃO	Roberto Baptista Dias da Silva	Participante	2019P2	

Observações

O (a) aluno (a) obtive a prorrogação do prazo de integralização do curso de 2 semestre (s).
 1ª Via do Histórico - 12/03/2020.

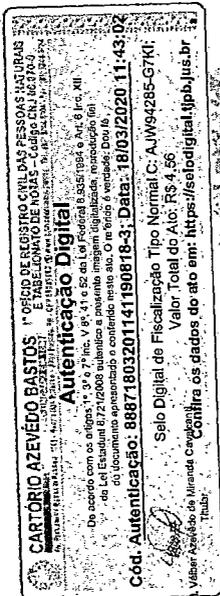
Legendas

Tipo de inscrição: OB (Obrigatória); OP (Opcional); EL (Eletiva)				
CH: Carga Horária				
AP: Aprobado	CA: Cancelamento - aluno	Situações de inscrição		SM: Suspensão de matrícula
SA: Situação de matrícula	CAND: Candidato	EST. INT: Exatão Internacional	MP: Matrícula de transferência	SD: Suspensão de inscrição
AE: Aprobado por meio de estudos	CC: Cancelamento - Curso	ET: Exatão Especial	MM: Matrícula de transferência	TC: Transferência (por curso)
EL: Eletiva no sistema	CF: Cancelamento - Financieiro	EA: Inadimplente - Acreditamento	P: Participante	TR: Transferência de inscrição
AE: Aprobado por meio de estudos	CF: Cancelamento - Financieiro	ET: Exatão Especial	PEND: Pendente	TR: Transferência de inscrição
AC: Adaptação Curricular	CI: Cancelamento - Inscrição	EM: Inscrição de Matrícula	PR: Inscrição	TR: Transferência de inscrição
AC: Adaptação de grade	CO: Curso - Concluído SP	ES: Inscrição	R: Reprovado	TR: Transferência de inscrição
AM: Anulação de matrícula	CO: Curso - Concluído SP	ES: Inscrição	RP: Reprovação por falta	TR: Transferência de inscrição
AM: Anulação de matrícula	DE: Dispensa por falta	ES: Inscrição	RS: Reprovação por falta	TR: Transferência de inscrição
AM: Anulação de matrícula	DE: Dispensa por falta	ES: Inscrição	RT: Reprovação por falta	TR: Transferência de inscrição
AM: Anulação de matrícula	DE: Dispensa por falta	ES: Inscrição	RU: Reprovação por falta	TR: Transferência de inscrição
AM: Anulação de matrícula	DE: Dispensa por falta	ES: Inscrição	RV: Reprovação por falta	TR: Transferência de inscrição
AM: Anulação de matrícula	DE: Dispensa por falta	ES: Inscrição	SA: Situação	TR: Transferência de inscrição
AM: Anulação de matrícula	DE: Dispensa por falta	ES: Inscrição		TR: Transferência de inscrição

Regime de aprovação

- 1) O regime final dos sistemas de avaliação na Universidade para a conclusão da Pós-Graduação é definido pelo aluno no ato da inscrição.
- 2) A média final mínima de aprovação é 7,0.
- 3) A frequência mínima obrigatória é de 80%.
- 4) * Atividades com remuneração creditada e carga horária.
- 5) ** Desempenho Atividade e/ou carga horária creditada, carga horária e frequência.
- 6) *** Atividades com remuneração creditada, carga horária.

Luciene dos Santos Souza
 Analista Sênior
 Secretaria Acadêmica da Pós-Graduação



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
SETOR DE PÓS-GRADUAÇÃO

CERTIFICADO

Certifico, para os devidos fins, que EDVALDO NILO DE ALMEIDA concluiu o DOUTORADO em DIREITO pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, tendo se submetido à arguição pública da Defesa de Tese intitulada "SISTEMAS SOCIAIS AUTÔNOMOS: CONCEITO CONSTITUCIONAL FUNDADO NO ART. 6 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988" em 10/03/2020, sendo considerado(a) Aprovado (a) com média 9,50.

Reconhecido pela Portaria MEC nº 656/17, publicada no D.O.U. nº 97/ Seção 1/ pag. 14 em 23/05/2017. Republicada no D.O.U. nº 143/ Seção 1/ pag. 20 em 27/07/2017.

São Paulo, 12 de março de 2020


Luciene dos Santos Souza
 Analista Sênior
 Secretária Acadêmica do Pós-Graduação

CARTÓRIO AZEVEDO BASTOS 1º OFÍCIO DE REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS
E TABELIONATO DE NOTAS - Código CNJ 08 870-8
R. JOSÉ GONÇALVES DE OLIVEIRA, 201 - JARDIM SÃO CARLOS - FLORESTA - RECIFE - PE 51250-000 - BRASIL

Autenticação Digital

De acordo com os artigos 1º, 3º e 7º inc. V 8º, 41 e 52 da Lei Federal 8.935/1994 e Art. 6º Inc. XII
da Lei Estadual 8.721/2008 autentico a presente imagem digitalizada, reprodução fiel
do documento apresentado e conferido neste ato. O referido é verdade. Dou fé.

Cód. Autenticação: 88871803201141190818-4; Data: 18/03/2020 11:43:02

[Assinatura]
Valber Azevedo de Miranda Cavalcanti
Titular

Selo Digital de Fiscalização Tipo Normal C: AJW94284-QDZ5;
Valor Total do Ato: R\$ 4,56
Confira os dados do ato em: <https://selodigital.tjpb.jus.br>

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten initials]

Mestrado



Instituto Brasiliense de Direito Público



Escola de Direito de Brasília

A Diretoria-Geral da Escola de Direito de Brasília - EDB

no uso de suas atribuições legais, confere o título de

Mestre

a

Edvaldo Nilo de Almeida

nacionalidade brasileira, natural da Bahia, nascido em 28 de janeiro de 1981,

RG 0958748608 - SSP/BA

tendo em vista a conclusão do Curso de **Mestrado em Constituição e Sociedade**

em 04 de agosto de 2011,

e lhe outorga o presente Diploma a fim que possa gozar de todos os direitos e prerrogativas legais.

Brasília-DF, 24 de setembro de 2013.



Aurca Cristina Arruda
Secretária-Geral

Edvaldo Nilo de Almeida
Diplomado

Jufia Maurmann Lomenes
Diretora-Geral da EDB

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**
Diploma registrado por delegação de competência do MEC nos termos da Portaria 564/74 e DAU 71/77 e do § 1º do Artigo 48 da Lei 9394 de 20/12/1996.

Registro n.º 65
 Livro n.º 4 Folha n.º 17
 Processo n.º 065/2014
 Data de Registro 16/14/2014

Júlio César
 Júlio César Goulart Garay
 Secretário Adjunto de
 Administração Acadêmica
 UnB-SAA

Apostila
 Diploma registrado conforme avaliação da CAPES, triênio 2007/2009, de acordo com a Portaria 73, de 17/01/07 - MEC - publicada no DOU n.º 14 de 19/01/2007, seção 1, p. 22.



APOSTILA DE SEGURANÇA
 Edvaldo Nilo de Almeida
 RG 0958748608 SSP/BA
 Constituição e Sociedade
 24 de setembro de 2013

Pós-Graduação

Certificado

O IBET Instituto Brasileiro de Estudos Tributários certifica que

Edvaldo Nilo de Almeida

concluiu o Curso de Especialização em Direito Tributário aprovado pelo MEC conforme Portaria nº 1.704/2005, com carga de 360 horas/aula.

São Paulo, 24 de março de 2008.

IBET

Instituto Brasileiro de Estudos Tributários

Paulo de Barros Carvalho
Paulo de Barros Carvalho
Presidente

CARTÓRIO AZEVEDO BASTOS
 1º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 2º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 3º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 4º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 5º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 6º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 7º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 8º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 9º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 10º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 11º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 12º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 13º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 14º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 15º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 16º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 17º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 18º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 19º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 20º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 21º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 22º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 23º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 24º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 25º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 26º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 27º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 28º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 29º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 30º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 31º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 32º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 33º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 34º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 35º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 36º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 37º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 38º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 39º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 40º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 41º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 42º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 43º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 44º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 45º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 46º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 47º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 48º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 49º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 50º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 51º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 52º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 53º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 54º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 55º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 56º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 57º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 58º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 59º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 60º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 61º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 62º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 63º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 64º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 65º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 66º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 67º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 68º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 69º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 70º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 71º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 72º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 73º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 74º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 75º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 76º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 77º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 78º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 79º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 80º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 81º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 82º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 83º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 84º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 85º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 86º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 87º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 88º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 89º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 90º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 91º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 92º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 93º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 94º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 95º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 96º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 97º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 98º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 99º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS
 100º OFÍCIO DE REGISTRO GERAL DAS EMPRESAS

Histórico Escolar

Certificado nº 200702111

CARTÓRIO AZEVEDO BASTOS INSTITUIÇÃO DE REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS
 E TABELA DE REGISTRO CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS
 Autenticação Digital
 De acordo com os artigos 1º, 3º e 7º do Art. 68º da Lei Federal 8.934/1994 e Art. 6º do
 da Lei Estadual 2.721-2/2008 autenticação e prevenção de fraude digital, as produções
 de documentos eletrônicos e a cópia digitalizada em PDF, são produzidas no
 Cód. Autenticação: 88671506191246170443-1; Data: 15/06/2018 12:47:06
 Selo Digital de Fiscalização Tipo Normal C: AHS34183-9ADD
 Valor Total do Ato: R\$ 4,23
 Confira os dados do ato em: <https://sistemas.ojodigital.tjpb.jus.br>

Módulo: Tributário

tributário e conceito de tributo
Ayrés Barreto - Mestre e doutor USP

Espécies tributárias
Luiz Alberto Pereira Filho - Mestre e Doutorando PUC/SP

Fontes do direito tributário
Carlos César Souza Cintra - Mestre e Doutor PUC/SP

Interpretação, validade, vigência e eficácia das normas tributárias
Tácio Lacerda Gama - Mestre e doutorando PUC/SP

Segurança jurídica e processo: recursos, ação rescisória, coisa julgada e ADIN
Aldo de Paula Junior - Mestre e doutorando PUC/SP

Regra-matriz de incidência - hipótese tributária
Clarice Von Oertzen de Araújo - Doutora e Professora PUC/SP

Teoria na prática: estratégias processuais
Irdo Pugliese Pincelli - Mestre USP e Doutorando USP

Período	Nota
2º semestre de 2006	9,00

Módulo: Incidência

Isenções tributárias e a regra-matriz de incidência tributária
Ricardo Álvares da Silva Campos - Mestre e Doutorando PUC/SP

Crédito tributário; lançamento e espécies de lançamento tributário
Eurico Marcos Diniz de Santi - Mestre e Doutor PUC/SP

Controle da dívida ativa: ação anulatória, embargos à execução e exceção de pré-executividade
Mantovanni Colares Cavalcante - Mestre UFCE

Extinção da obrigação tributária, compensação e repetição do indébito
Edvaldo Brito - Livre Docente USP

Imposto sobre a renda - pessoa física
Joana Paula Batista - Mestre e Doutoranda PUC/SP

ISS - questões atuais
José Eduardo Tellini Toledo - Mestre PUC/SP

ICMS - mercadorias
Antônio Carlos de Moura Campos - Delegado Regional Tributário

Período	Nota
1º semestre de 2007	9,50

Módulo: Exigibilidade do

Procedimento administrativo fiscal
José Antonio Minatel - Mestre e doutor PUC/SP

Suspensão da exigibilidade do crédito tributário, MS e liminares
Lúcia Vallé Figueiredo - Professora Titular PUC/SP

Decadência e prescrição em matéria tributária
Robson Maia Lins - Mestre e doutorando PUC/SP

Realização da dívida ativa; execução fiscal e medida cautelar fiscal
Paulo Cesar Conrado - Mestre e Doutor PUC/SP

IPI - questões atuais
Tácio Lacerda Gama - Mestre e doutorando PUC/SP

ICMS - serviços
Clélio Chiesa - Mestre e Doutor PUC/SP

Imposto sobre a renda - pessoa jurídica
José Henrique Longo - Mestre PUC/SP

Período	Nota
2º semestre de 2005	9,50

Módulo: Controle da

Regra-matriz de incidência, obrigação tributária e sujeição passiva
Fabiana Del Padre Tomé - Professora e Doutora PUC/SP

Controle processual da incidência: declaração de inconstitucionalidade
João Cláudio Leal - Mestre FDV

Sistema tributário, competência e princípios
Cristiano Rosa Carvalho - Mestre e Doutorando PUC/SP

Imunidade e normas gerais de direito tributário
José Souto Maior Borges - Professor PUC/SP

Tributação internacional
Miguel Hilú Neto - Mestre PUC/SP

IPTU e ITR - questões atuais
Eduardo Pugliese Pincelli - Mestre PUC/SP e Doutorando USP

Contribuições sociais
José Antonio Minatel - Mestre e doutor PUC/SP

Período	Nota
1º semestre de 2006	9,00

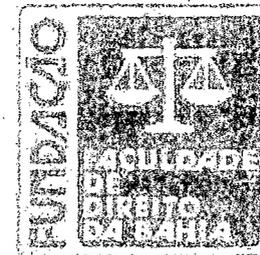
Monografia

Tema: Decadência e Prescrição em Matéria Tributária

Nota: 10,00



FUNDAÇÃO FACULDADE DE DIREITO DA BAHIA



CERTIFICADO DE CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO

A Fundação Faculdade de Direito da Bahia outorga, para os devidos efeitos, o presente certificado de conclusão do Curso de Especialização em Direito Tributário em nível de Pós-Graduação "lato sensu" a **Edvaldo Nilo de Almeida**.

Salvador, 02 de setembro de 2005.

Prof. Cláudio Cairo Gonçalves
Coordenador do Curso

Prof. João Glicério de Oliveira Filho
Coordenador de Cursos



DISCIPLINA:

- Módulo I
- Módulo II
- Módulo III

AVALIAÇÃO:

- 10,0 (dez)
- 9,0 (nove)
- 9,0 (nove)

CORPO DOCENTE:

- Prof. Johnson Nogueira
- Prof. Cláudio Cairo Gonçalves
- Prof. Helcônio Almeida
- Prof. Pedro Caymmi
- Prof. Raimundo Andrade

Valéria Miranda Cavalcanti
 Secretária dos Cursos

MONOGRAFIA: "A DISCIPLINA DOS PRAZOS DE DECADÊNCIA E PRESCRIÇÃO DO FISCO NOS TRIBUTOS SUJEITOS INICIALMENTE AO LANÇAMENTO POR HOMOLOGAÇÃO."
 NOTA: 10 (DÉZ)
 PERÍODO: MARÇO 2004 A JUNHO DE 2005.
 CARGA HORÁRIA TOTAL: 360H/A (Trezentas e sessenta horas-aula)

**FACULDADE
DE TECNOLOGIA
EMPRESARIAL** **FTE**

CERTIFICADO

A Faculdade de Tecnologia Empresarial tendo em vista a conclusão, em julho de 2006, do **Curso de Especialização em Direito Tributário**, nos termos da Resolução CES/CNE n.º 1, de 3 de abril de 2001, outorga o presente Certificado a

Edvaldo Nilo de Almeida

RG 0958748608

Salvador, 17 de abril de 2007

Vladson Bahia Menezes
Diretor Geral

Maria Mesquita Mota
Coordenadora do Curso



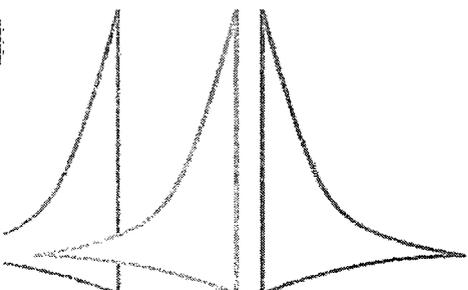
Faculdade de Tecnologia Empresarial - FTE
Curso de Especialização em Direito Tributário

Disciplina	Carga Horária	Frequência	Nota
Tributo e Segurança Jurídica	90h	100%	Aprovado
Incidência e Crédito Tributário	90h	100%	Aprovado
Exigibilidade do Crédito Tributário	90h	100%	Aprovado
Controle da Incidência Tributária	90h	100%	Aprovado

CARTÓRIO ATRIBUÍDO EM 2008
Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul
1ª Vara de Direito Tributário e Fiscal
Autenticação Digital
De acordo com os artigos 1º, 6º, 8º e 111º do Código de Processo Civil e Lei nº 7.967/2013 (Lei de Informática), Lei nº 11.343/2006 (Lei de Assinatura Eletrônica), Lei nº 12.965/2011 (Lei de Acesso à Informação) e a Resolução nº 17.122/2011 do Conselho Nacional de Justiça (CNUJ), o sistema de autenticação digital utilizado é o desenvolvido e mantido pelo Cartório de Autenticação Digital nº 17.042.
Cod. Autenticação: 88874506100912570374-2; Data: 15/09/2016 09:11:29
Selo Digital de Fiscalização Tipo Normal C: A48301204-PP
Valor Total do Ato: R\$ 4,25
Para conferir o original, acesse o site https://sejudigital.tjrs.jus.br, clicando em confirmar.



ARTIGOS





REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO

FACULDADE DE DIREITO DE RIBEIRÃO PRETO - FDRP

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP

Seção: Artigos Científicos

Conceito constitucional dos Serviços Sociais Autônomos

Constitutional concept of the Autonomous Social Services

Edvaldo Nilo de Almeida

Resumo: O objeto de estudo são os serviços sociais autônomos e o conceito constitucional fundado no art. 6º da Constituição Federal de 1988. Por certo, a delimitação do estudo são os serviços sociais autônomos, especificadamente o seu conceito constitucional. Com esse propósito, busca-se responder se o fenômeno da criação e atuação dos serviços sociais conflita com a Constituição Federal de 1988.

Palavras-chave: Serviço Social Autônomo. Constituição Federal de 1988.

Abstract: The object of study is the Brazilian Autonomous Social Services and the constitutional rights of the citizens: the constitutional concept founded in article 6th of the Brazilian Constitution. Therefore, the delimitation of the study is the autonomous social services, specifically the constitutional concept. With this purpose, the intention is to answer if the phenomenon of the creation and performance of social services conflicts with the Federal Constitution of 1988.

Keywords: Autonomous Social Services. Federal Constitution of 1988.

Disponível no URL: www.revistas.usp.br/rdda

DOI: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v7n2p194-233>

CONCEITO CONSTITUCIONAL DOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS

Edvaldo Nilo de ALMEIDA*

Sumário: 1 Fatores considerados no arranjo institucional e que incidem na decisão política de descentralizar determinado serviço como serviço social autônomo; 2 A natureza jurídica dos serviços sociais autônomos; 2.1 Prévia compreensão sobre regime jurídico e natureza jurídica; 2.2 Vertentes doutrinárias: 2.2.1 Serviços sociais autônomos como entes paraestatais; 2.2.2 Serviços sociais autônomos como entes associativos ou fundacionais; 2.2.3 Serviços sociais autônomos como entes de primeiro, segundo e terceiros tipos; 2.2.4 Serviços sociais autônomos como agências executivas, sob a forma de autarquia; 2.2.5 Serviços sociais autônomos como entidades sui generis; 3 Existe um sistema "S"?; 4 Proposta de conceito constitucional dos serviços sociais autônomos; 5 Conclusões; 6 Referências bibliográficas.

1. Fatores considerados no arranjo institucional e que incidem na decisão política de descentralizar determinado serviço como serviço social autônomo

Partindo-se da correta premissa de que os serviços sociais autônomos realizam atividade privada de interesse público e social, é mister compreender os motivos pelos quais o Estado, por meio do legislador, autoriza-os ou institui, deixando de optar pela criação de ente da administração pública direta ou indireta, ou por outra forma institucional para alcançar seus objetivos.

Cumprido esclarecer que não haveria qualquer óbice para a instituição de entes da administração indireta, ou até mesmo da direta, com vistas à realização das atividades atualmente confiadas aos serviços sociais autônomos, sendo certo que a opção pelo modelo em discussão é legítima à luz do que dispõe o texto constitucional.

Salgado e Almeida (2012, p. 197) lecionam que a definição quanto às formas institucionais de atuação do Poder Público obedecem àquilo que denominam gradiente ou *continuum*, que é modulado, do ponto de vista jurídico, desde as entidades com

*Pós-Doutorando no Programa de Pós-Doutoramento em Democracia e Direitos Humanos do *Ius Gentium Conimbrigae* associado à Universidade de Coimbra. Doutor em Direito Público pela PUC/SP. Mestre em Direito Constitucional pelo IDP. Especialista em Direito Tributário pela Fundação Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET). Especialista em Planejamento Tributário (FTE). Procurador do Distrito Federal (2009-atual). Procurador da Fazenda do Distrito Federal no Tribunal Administrativo de Recursos Fiscais do Distrito Federal - TARF/DF (2019-atual).

988

maior grau de incidência de normas jus publicísticas até aquelas em que há preponderância do direito privado.

Na construção deste gradiente de formas jurídico-institucionais, são levados em consideração principalmente dois critérios principais de definição: o grau de razão pública da ação estatal e a área de intervenção (econômica ou social). Como recorte metodológico, representam o gradiente a partir de dois eixos cartesianos. O eixo das abscissas classifica a ação estatal pelo setor de atuação. O eixo das ordenadas separa a ação executiva direta e indireta do estado. Quanto mais alto e mais à direita, no gradiente, uma forma institucional estiver, mais afetada às normas de direito público se encontrará. Quanto mais à esquerda, e abaixo, no gradiente, mais incidência de normas privatísticas ocorrerá.

Ainda segundo os referidos autores (Salgado, Almeida, 2012, p. 299), com base nesses dois critérios, a distribuição no gradiente, das diversas formas jurídico-institucionais e de relacionamento público-privado previstas no direito administrativo brasileiro, consideram-se os principais aspectos estatutários definidores de cada uma das figuras e modelos de relacionamento, particularmente os seguintes: (i) natureza de suas finalidades; (ii) natureza do ente instituidor; (iii) direito de propriedade; (iv) forma de governança; (v) formas de financiamento; (vi) regime jurídico aplicável e (vii) forma de controle.

Salvo naquelas hipóteses em que não seja possível ao Estado deixar de prestar determinado serviço público, ou atividade, pela administração pública direta, como, por exemplo, relações exteriores ou polícia, verifica-se que a adoção de formas jurídicas-institucionais pela administração indireta, ou pelos entes de colaboração, é plenamente viável, à luz da ordem jurídica, bastando, para isso a observância dos critérios de definição sugeridos acima que, como se vê, referem-se mais à definição do regime jurídico aplicável que propriamente aos critérios de conveniência do legislador.

O aspecto da finalidade da atuação estatal é, segundo Valéria Alpino Bigonha Salgado e Valdomiro José de Almeida, o mais importante, já que atividades estatais privativas do estado e do Chefe do Poder Executivo, como, por exemplo, a direção superior da administração pública (Constituição Federal, artigo 84, inciso II), obrigatoriamente se encontram sob a égide das normas do direito público, naquilo que denominam polo superior do gradiente. A razão pública, neste caso, impede a adoção de forma jurídica diversa que não seja a prestação da atividade pela administração pública direta.

No caso dos serviços sociais autônomos, as atividades de fomento, de assistência e de educação prestadas não encontram razão pública suficiente para ocuparem exclusivamente a área estrita do direito público e da incidência das normas do regime jurídico-administrativo, podendo a finalidade da atuação estatal ser alcançada por formas jurídicas de direito privado.

Por outro lado, ainda de acordo com os referidos autores, a natureza do ente instituidor interfere diretamente na definição da forma jurídico-institucional, sendo que quanto mais direta e exclusiva for a participação do poder público na criação da instituição, mais incidência de normas jus publicísticas ocorrerá.

Os serviços sociais autônomos ainda que criados ou instituídos a partir do Estado, por meio da lei, assumem forma jurídica de direito privado e não compõe a administração pública direta ou indireta. Quando muito, podem ser considerados entes que atuam em conjunto com o Estado, ou, numa acepção muito ampla, e não aceita integralmente pela doutrina, entes colaboradores. Outrossim, é certo que é antiga a preocupação com a delimitação da natureza jurídica dos serviços sociais autônomos, constituída pelo Poder Público, mas sob a forma de sociedade civil, sem fins lucrativos, cujo objetivo social é a atividade de inclusão no mercado de trabalho e a promoção social dos trabalhadores.

Como terceiro aspecto de definição de formas jurídico-institucionais, os autores Salgado e Almeida (2012, p. 201) apontam, ainda, o direito de propriedade dos bens e interesses vinculados à prestação de serviços afetados à busca do interesse público exclusivo ou não exclusivo. Deste modo, na administração pública, o direito de propriedade estatal implica que há total submissão do uso desse direito à consecução dos interesses públicos, enquanto que o direito privado de propriedade se destina à busca do interesse particular.

Aqui, neste ponto do estudo dos serviços sociais autônomos, constata-se com clareza a confluência das esferas pública e privada, e um hibridismo no regime da propriedade já que as referidas entidades são de direito privado, e a tal regime jurídico se submetem, porém, é reconhecida a derrogação parcial por normas de direito público a justificar, por exemplo, a prestação de contas perante os tribunais de contas, a supervisão administrativa por parte do Executivo, a participação do Estado nos órgãos de direção superior e a realização de procedimentos de aquisição de bens e serviços obedientes aos princípios da administração pública, além de processos seletivos de pessoal que devem ser impessoais.

Quanto ao sistema de governança, verifica-se que por estarem fora da administração pública, não haveria como inseri-los no direito público, uma vez que as mais diversas entidades dos serviços sociais autônomos submetem-se a procedimentos específicos de definição dos órgãos de gestão, em que há participação paritária do Estado e da sociedade.

Deste modo, e ainda tendo em vista a hibridez do instituto, bem como as finalidades para as quais foram instituídos os serviços sociais autônomos, a composição paritária de seus órgãos de direção mitiga as normas do regime jurídico administrativo enquanto que estabelece a gestão privada dos seus bens e serviços, à luz do regime jurídico de direito privado.

Tem-se, portanto, que as formas jurídico-institucionais situadas nos quadrantes superiores do gradiente caracterizam-se pela predominância do direito de propriedade público, na linguagem de Salgado e Almeida (2012, p. 204), enquanto que as que se situam abaixo do eixo das abscissas caracterizam-se pela predominância do direito de propriedade privado, em que os resultados da atividade institucional – novas receitas, incorporação ao patrimônio, assim como dívidas e prejuízos – se reverterem ao particular. É neste último quadrante que se encontram os serviços sociais autônomos.

Outra dimensão importante na definição da atuação estatal, a justificar a adoção de uma outra forma jurídica-institucional, segundo os autores acima, refere-se às fontes de financiamento da ação direta ou indireta do Poder Público. As entidades estatais mais próximas da atuação privativa do Estado, mais vinculadas ao regime de direito público, em geral, são financiadas por recursos de origem pública, provenientes do orçamento geral da União ou por tributos, por exemplo. Outrossim, entidades como os serviços sociais autônomos, ainda que possuam em seu benefício contribuições parafiscais, ou até mesmo dotações orçamentárias, podem também contar com recursos de natureza privada de modo que não dependam exclusivamente do fomento público e ainda que não possuam finalidade lucrativa.

Salgado e Almeida (2012, p. 206) apontam, ainda, quanto ao regime jurídico, outro aspecto de definição das formas jurídico-institucionais em estudo, qual seja, a existência de uma região *borderline* no gradiente, com regimes híbridos de direito público, com regras administrativas de direito privado (administração indireta) e de direito privado, com regras de direito público impostas pela relação contratual ou convencional estabelecida entre a entidade civil e o Poder Público.

Quando as finalidades da instituição atenderem a objetivos privados, ainda que de interesse público, o regime jurídico tenderá a ser privado, afirmam os autores acima. Ora, é justamente como ocorre com os serviços sociais autônomos que, como já dito, realizam atividade privada de interesse público e social, nos termos das leis que autorizaram sua criação ou os instituíram.

Por fim, aduzem que a incidência do tipo de controle nas formas jurídico-institucionais adotadas pelo Poder Público varia em conformidade com o regime jurídico adotado, o direito de propriedade e o grau de incidência das normas jus publicísticas quanto às fontes de financiamento e seus sistemas de governança. No caso dos serviços sociais autônomos, é assente na jurisprudência que não se sujeitam ao controle dos tribunais de contas da mesma forma que as entidades da administração pública, na qual não se enquadram.

Deste modo, percebe-se que a opção pela adoção da forma institucional estudada neste artigo, num primeiro momento, quando se deu a autorização para a criação dos serviços sociais autônomos, foi justamente conferir maior independência para

os setores empresariais interessados na prestação de assistência e educação profissional às respectivas categorias profissionais destinatárias.

Ainda que posteriormente se perceba uma evolução legislativa no sentido de agregar outras características de interesse social aos serviços sociais autônomos, o objetivo de suas instituições, inclusive das novas, foi a busca e o alcance da efetivação dos direitos sociais para integração no mercado de trabalho dos menos favorecidos, sejam pessoas físicas ou pessoas jurídicas, de acordo com o que está expressamente previsto no artigo 6º da Constituição Federal, mediante participação da sociedade na gestão e no desenvolvimento das atividades destas entidades.

Como dito, a forma institucional adotada foi, e é, a que se considerou a mais adequada, à luz dos critérios do legislador, para o alcance das finalidades de cada entidade. Se é certo que os serviços sociais autônomos realizam atividade privada de interesse público, não menos certo é que representam uma evolução na atuação do poder público na busca dos objetivos postos na Constituição Federal relacionados à busca de um maior desenvolvimento social, sem os rígidos limites do regime jurídico administrativo, porém com todos os ganhos representados pela gestão compartilhada dos interesses.

Por fim, é interessante observar que não deixa de ser preocupante a posição de alguns no sentido de privilegiar o princípio da “reserva institucional”, como apto a acoimar de inconstitucionais os serviços sociais autônomos, enquanto reconhecem que não são entidades da administração pública, além de desconhecer o gradiente de formas institucionais, conforme acima demonstrado, que refletem, antes de qualquer anomalia, a riqueza do Direito brasileiro que se recusa, corretamente, a se limitar aos rígidos cânones de formas pré-determinadas, como se o trabalho do legislador não merecesse, como de fato merece, ser reconhecido.

2. A natureza jurídica dos serviços sociais autônomos

Conforme demonstrado nas linhas pretéritas, a compreensão do que sejam os serviços sociais autônomos na ordem jurídica brasileira, bem como a extensão de suas prerrogativas e sujeições, notadamente quanto à sua submissão, ou não, às normas juspublicísticas, impescinde da prévia análise de sua natureza jurídica.

Como se sabe, a expressão “natureza jurídica” remete à compreensão do enquadramento do tema em estudo no campo maior da teoria do geral do direito com vistas a identificar os elementos conceituais que o peculiarizam e permitem a aplicação de um regime jurídico próprio e adequado.

Neste sentido, para uma análise mais detalhada dos serviços sociais autônomos é curial a verificação, aos níveis doutrinário e jurisprudencial, das diversas compreensões acerca do instituto em discussão, bem como das consequências práticas ad-

vindas da assunção de um entendimento ou de outro, à luz do que dispõe o artigo 6º da Constituição Federal e da necessária efetivação dos direitos sociais.

2.1. *Prévia compreensão sobre regime jurídico e natureza jurídica*

Carneiro Neto (2011, p. 3) com razão aduz que o enquadramento de um objeto de estudo do Direito numa determinada categoria, conferindo-lhe o que se costumou chamar de “natureza jurídica”, é apenas o primeiro passo para se entender qual o conjunto de normas que lhe são aplicadas.

Em outras palavras, e em conformidade com o objeto de estudo neste trabalho, a compreensão do que seja a natureza jurídica de um instituto permite identificar seu regime jurídico, este compreendido como o conjunto de normas que lhes sejam aplicáveis.

A partir daí, ou seja, da compreensão do que seja a natureza jurídica de um objeto de conhecimento, como são os serviços sociais autônomos, pode-se obter sua classificação e compreensão no campo da teoria do geral do direito, bem como a delimitação dos institutos e alcance dos respectivos modais deônticos, ou seja, da ordenação estatal dos comportamentos mediante o direito posto.

Por esta razão, no trabalho de classificação e definição taxionômica jurídica é mister identificar dentre os objetos de conhecimento, as similaridades, os pontos em comum, para que se possa reunir sob um único rótulo, e tão somente para fins de compreensão científica, e definição da natureza jurídica, o termo que precise com a exatidão possível, dadas as deficiências da linguagem, a espécie, ou a localização do instituto, na teoria geral do direito. Em outras palavras, antes de se definir a natureza jurídica de um instituto, é mister, tanto quanto possível, classificar os objetos de conhecimento.

Neste sentido, aduz Carneiro Neto (2011, p. 4), classificar é agrupar por classes, segundo aquilo que se compreende como sendo a “natureza” de cada coisa. Coisas com características similares são agrupadas numa mesma classe, passando a ser consideradas, sob esta ótica, como detentoras de uma mesma natureza.

Além disso, é preciso entender que toda classificação é apenas um modo de ordenar o pensamento e, invariavelmente, carrega em si algum grau de subjetivismo já que é o classificador que estabelece os critérios pelos quais os objetos de conhecimento serão segregados em categorias ou classes.

Ainda, segundo as lições de Carneiro Neto (2011, p. 5), no campo do direito, os grupos nos quais se buscam classificar objetos diversos segundo determinadas características possuem em comum aquilo que se convencionou chamar de “natureza jurídica”, ao passo que o conjunto dessas características de cada coisa compõe o seu respectivo “regime jurídico”. Coisas com uma mesma natureza (categoria jurídica a que pertence o objeto) costumam ter regimes jurídicos (conjuntos de normas jurí-

dicas que incidem sobre o objeto) semelhantes que justificam esse enquadramento, ou seja, regimes jurídicos com pontos comuns, ou, como preferem alguns, um “regime jurídico geral”.

Bandeira de Mello (2019, p. 166), por sua vez, leciona que a taxinomia jurídica, como outra qualquer, só tem o préstimo de fornecer rotulação para objetos símiles. A similaridade em Direito é a de regime jurídico e não alguma outra qualquer. Assim, um *nomen juris* só pode corresponder a um signo breve para nominar coisas juridicamente equiparáveis pelos princípios e regras que os regulem.

Os serviços sociais autônomos, conforme se defendeu em linhas pretéritas, e conforme será demonstrado adiante, constituem categoria distinta das demais existentes nas classificações geralmente aceitas pela doutrina, já que sua natureza jurídica não comporta os rígidos limites do regime jurídico administrativo, com suas prerrogativas e sujeições, bem como admite derrogações nas normas de direito privado.

2.2. Vertentes doutrinárias

2.2.1. Serviços sociais autônomos como entes paraestatais

Não se localiza na doutrina majoritária entendimento que preconize a manutenção dos serviços sociais autônomos na administração pública indireta. No máximo, como fazem Hely Lopes Meirelles e Diogo de Figueiredo Moreira Neto, entende-se que estes serviços se enquadram como *entidades paraestatais*.

Di Pietro (2019, p. 303) leciona que os serviços sociais autônomos não se sujeitam às mesmas normas constitucionais das entidades da administração indireta, havendo, tão somente, derrogação parcial de normas de direito privado, na medida prevista em leis infraconstitucionais, em especial nas que autorizaram sua instituição.

Do mesmo modo, no caso dos serviços sociais autônomos não há *delegação* de atividade administrativa, mas, sim, *fomento*. A única delegação reconhecida pela autora, em relação aos serviços sociais autônomos, é de capacidade tributária ativa para (algumas entidades) receber contribuições para fiscais instituídas em seu favor.

Por fim, a Professora Maria Sylvia, ainda distinguindo os serviços sociais autônomos das entidades da administração pública indireta, aduz que aqueles apenas colaboram com o Estado em atividades de interesse público fomentadas, enquanto estas, mesmo as que possuem personalidade jurídica de direito privado, integram a Administração Pública e constituem-se em *longa manus* de atuação estatal.

Lopes Meirelles (2003, p. 361) leciona que as entidades do sistema “S” são serviços sociais autônomos classificáveis como entes paraestatais:

Serviços sociais autônomos são todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de direito privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou contribuições parafiscais. São entes paraestatais, de cooperação com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, revestindo a forma de instituições particulares convencionais (fundações, sociedades civis ou fundações) ou peculiares ao desempenho de suas incumbências estatutárias. (grifo nosso)

Segundo Lopes Meirelles (2003, p. 361), “[...] embora oficializadas pelo Estado, não integram a Administração direta nem a indireta, mas trabalham ao lado do Estado, sob seu amparo, cooperando nos setores, atividades e serviços que lhes são atribuídos, por serem considerados de interesse específico de determinados beneficiários.”.

Com efeito, especialmente em relação aos serviços sociais autônomos clássicos, ou entidades “puras”, verifica-se que sua instituição se deve à necessidade, identificada pelo Estado, de fomentar certas atividades e serviços relacionados a categorias econômicas e profissionais, como educação profissional, assistência social e saúde.

Essa lição é acatada e reproduzida por quantos tenham se dedicado ao tema, como, por exemplo, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1969, p. 271):

[...] Hely Meirelles qualificou como entes paraestatais as pessoas jurídicas de direito privado criadas ou autorizadas por lei, com patrimônio próprio, e competência específica para o desempenho de certas funções de interesse coletivo. Podem, entretanto, ter prerrogativas estatais, desde que em caráter excepcional, ao contrário do que ocorre com as autarquias. Então, englobam, no termo a que atribui caráter genérico, várias espécies, como as empresas públicas, as sociedades de economia mista, os serviços sociais autônomos, as fundações culturais e hospitalares..

Ainda, como anota Oswaldo Aranha Bandeira de Mello, foi acertada a orientação preconizada em manter a figura do ente paraestatal como pessoa jurídica de direito privado. Serve para designar entidades, na regência de interesse coletivo, mas sob organização jurídica privada. Realmente, diz, a própria denominação esclarece não se tratar de entidades estatais, mas paraestatais, portanto, não devem ser consideradas pessoas de direito público, mas de direito privado, para realizar cometimentos paralelos ao do Estado.

Esta posição é criticada por Bandeira de Mello (2019, p. 166) para quem ao se colocar os serviços sociais autônomos sob a mesma rotulação de “paraestatais”, com as sociedades de economia mista e empresas públicas, estas sim integrantes da administração pública indireta, Hely Lopes Meirelles assumiu posição insuscetível de ser aceita no Direito brasileiro. Segundo Celso, “[...] é inaceitável colocar sob um di-

visor comum, entidades da administração indireta de par com sujeitos alheios a ela [...]”.

Da mesma forma, Di Pietro (2019, p. 302) aduz que Hely Lopes Meirelles coloca na mesma categoria de entidades paraestatais pessoas jurídicas que têm natureza jurídica diversa, já que as sociedades de economia mista, as empresas públicas e as fundações instituídas pelo Poder Público são entes da administração pública indireta, o mesmo não ocorrendo com os serviços sociais autônomos. Di Pietro, por outro lado, apoiando-se nos entendimentos de Hely Lopes Meirelles e Orlando Gomes, leciona que estas entidades (os serviços sociais autônomos) não prestam serviço público delegado pelo Estado, mas atividade privada de interesse público (serviços não exclusivos do Estado); e exatamente por isso são incentivadas pelo poder público.

Di Pietro (2015, p. 283) leciona no sentido de que “[...] não há dúvida de que tais entidades foram criadas com personalidade jurídica de direito privado, o que afasta a natureza autárquica.”.

A atuação estatal, no caso, diz Di Pietro, é de fomento e não de prestação de serviço público. Por outras palavras, a participação do Estado, no ato de criação, se deu para incentivar a iniciativa privada, mediante subvenção garantida por meio da instituição compulsória de contribuições parafiscais destinadas especificamente a essa finalidade. Não se trata de atividade que incumbisse ao Estado, como serviço público, e que ele transferisse para outra pessoa jurídica, por meio do instrumento da descentralização. Trata-se, isto sim, de atividade privada de interesse público que o Estado resolveu incentivar e subvencionar.

Moreira Neto (1997, p. 88-89), a seu turno, aduz que “[...] Os serviços sociais autônomos são pessoas jurídicas de direito privado constituídas pelo Estado para o desempenho de atividades delegadas de interesse público ou social, sob o princípio da descentralização por cooperação.”. Outrossim, ainda de acordo com Diogo de Figueiredo Moreira Neto, “[...] embora oficializadas pelo Estado, não integram nem a Administração Direta nem a Indireta, mesmo empregando recursos públicos provenientes de contribuições parafiscais.”.

Ainda, Moreira Neto (2014, p. 131) aponta que ao cabo da vertiginosa evolução da Política e do Direito Político ocorrida no final do século 20 houve a percepção da necessidade de se limitar hipertrofia dos modelos dominantes de Estado, reduzindo suas onímodas intervenções regulamentadoras nos processos espontâneos da sociedade para adotar uma crescente atuação suasiva, orientadora e estimuladora, despida de coação, com o oferecimento de novos modelos alternativos de livre adesão, racionais, razoáveis e voltados à coordenação de esforços para o desenvolvimento econômico e social.

Neste sentido, é possível qualificar os serviços sociais autônomos naquilo que o Professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto denomina atividade de fomento exercida pelo Estado. Não compõem a administração, mas exercem atividade fomentada, estimulada, pelo Estado.

Rocha Furtado (2016, p. 188), após qualificar de *anomalias* os serviços sociais autônomos, por pretensa violação ao princípio da reserva institucional, também defende que os serviços sociais autônomos sejam classificados como entes paraestatais, aduzindo, ainda que a maior particularidade dessas entidades reside no fato de que são criadas pelo Estado, mas não integram a administração pública direta ou indireta.

Justen Filho (2013, p. 322) aproxima os conceitos de ente paraestatal e de serviço social autônomo ao conceituá-los da seguinte forma:

Entidade paraestatal ou serviço social autônomo é uma pessoa jurídica de direito privado criada por lei para, atuando sem submissão à Administração Pública, promover o atendimento de necessidades assistenciais e educacionais de certas atividades ou categorias profissionais, que arcam com sua manutenção mediante contribuições compulsórias.

Por fim, Marçal Justen Filho informa que durante os anos de 2008 e 2009 foi formada uma comissão de juristas com a intenção de realizar uma reflexão sobre os limites, contradições, fragilidades e potencialidades de cada forma de estruturação das atividades administrativas e de fomento e parceria do Poder Executivo Federal.

Disso resultou uma proposta de Anteprojeto de Lei Orgânica da Administração Pública Federal e Entes de Colaboração. Nesse sentido, nos termos desse documento, os serviços sociais autônomos são previstos formalmente como entes paraestatais, não integrantes da administração pública e definidos como “[...] pessoas jurídicas criadas ou previstas por lei federal como entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e sujeitas ao disposto no artigo 240 da Constituição.” (art. 71).

Ainda assim, de acordo com o referido projeto, devem obrigatoriamente observar os princípios da “[...] legalidade, legitimidade, moralidade, eficiência, interesse público e social, razoabilidade, impessoalidade, economicidade e publicidade, e atender às normas constitucionais, legais, regulamentares, estatutárias e regimentais aplicáveis.”.

De acordo com Di Pietro (2015, p. 230), preferiu-se, no projeto incluir na categoria de entidades paraestatais as pessoas jurídicas que, embora criadas mediante autorização estatal, não integram a administração pública direta ou indireta. Por outro lado, ficaram separadas das entidades do terceiro setor que, embora prestem serviços de relevância pública, são criadas pela iniciativa privada; quando muito, rece-

bem alguma qualificação jurídica, que as habilita a fazer parceria com o Estado. Foram previstas como entidades paraestatais as corporações profissionais e os serviços sociais autônomos.

Como se vê, o entendimento que prevalece majoritariamente, é no sentido de que os serviços sociais autônomos são entidades paraestatais, ainda que não integrem o Poder Público, e ainda que não pudessem ser classificados na mesma espécie das pessoas jurídicas de direito privado da administração pública indireta.

2.2.2. *Serviços sociais autônomos como entes associativos ou fundacionais*

Orlando Gomes (1950, p. 391), em lição pretérita, ao analisar detidamente a natureza jurídica do Senac e do Sesc não deixou de revelar o incômodo da inegável delimitação híbrida dos referidos serviços sociais autônomos. De acordo com o mestre, não bastaria, porém, a exclusão desses entes da esfera do direito público. Porque não cabem naquela, na outra mão de estar, ainda que, como se vê, não seja tarefa simples seu enquadramento no direito privado.

Brandão Cavalcanti (1950, p. 378), analisando a questão, advertiu, ainda em 1949, que a personalidade jurídica de que se revestem tais institutos decorrem de sua autonomia financeira, e de serviço; nunca, porém, se lhe poderia atribuir o caráter estritamente de direito privado.

Ainda segundo Orlando Gomes (1950, p. 392), conforme orientação tradicionalmente seguida, as pessoas jurídicas de direito privado se bipartem em associações e fundações, sendo que o Senac e o Sesc não se ajustam bem a nenhuma dessas categorias, muito embora, quanto à finalidade se assemelhem mais às fundações. Orlando Gomes prossegue afirmando que esses entes têm, portanto, uma feição que não se enquadra aos tipos clássicos, posto que nos seus traços se estampa visivelmente o ar de família, indicativo do parentesco próximo.

Orlando Gomes conclui que é nesse tipo de pessoa jurídica de direito privado (fundação) que se encaixam entes como o Senac e o Sesc, instituídos, segundo diz, como foram, para o preenchimento de finalidades permanentes, dotados de patrimônio afetado a essas finalidades, sem que, porém, se tenham originado da vontade de um cidadão, que fosse seu fundador. Estribado na doutrina de Luigi Ferrara, diz que possuem, os serviços sociais autônomos, toda a contextura de uma fundação, faltando apenas o fundador. Finaliza aduzindo que tais instituições não de permanecer necessariamente na esfera própria das associações e fundações.

Caio Tácito (2001, p. 316), opinando acerca da natureza jurídica do Senai/RJ é pe-reemptório em afirmar a natureza associativa privada da entidade:

O SENAI/RJ não se enquadra, para qualquer fim, como órgão integrante da Administração Pública Direta ou Indireta da União, Estados e Municípios. É associação privada, vinculada à correspondente

entidade de classe econômica. (...) O SENAI/RJ, como demonstrado no corpo do presente parecer, é associação civil privada, ainda que autorizada em lei, não sendo gestora ou destinatária de recursos públicos.

A doutrina mais contemporânea insiste em defender a natureza associativa ou fundacional das referidas entidades, deixando, entretanto, de apontar os requisitos conceituais e o enquadramento dos serviços sociais autônomos nestas figuras.

Para Marques Neto e Bergamini Cunha (2013, p. 135-174) os serviços sociais autônomos são entes associativos não fundacionais, de direito privado e sem fins lucrativos, e que, portanto, não integram a estrutura da administração pública, seja a administração direta ou a administração indireta. São em regra criados por lei e têm como objetivo a execução de atividades de interesse público não econômicas, o que justifica o fomento prestado pelo Poder Público.

Moreira Neto (2014, p. 298) defende que os serviços sociais autônomos são instituídos sob o modelo totalmente privado, como associações civis, e se distinguem do gênero associação civil pela delegação legal que os vincula à prestação de serviços de interesse público no campo do ordenamento social e do fomento público social e, exclusivamente no caso da União pela específica delegação legal para auferirem receita arrecadada impositivamente – como contribuições sociais – destinada ao custeio dos serviços delegados.

Desta posição diverge Di Pietro (2015, p. 284) que entende não haver *delegação*, nem prestação de serviços públicos, no caso dos serviços sociais autônomos. Trata-se, isto sim, de atividade privada de interesse público que o Estado resolveu incentivar e subvencionar.

Santos de Aragão (2013, p. 143) observa que dentro do tema da participação do Estado em entidades privadas, merecem destaque os serviços sociais autônomos, entidades de direito privado, instituídas por lei sob formas privadas comuns – associações ou fundações, com vistas a prestar assistência, sem fins lucrativos, a certos grupos sociais e categorias profissionais, e que são financiadas por dotações orçamentárias públicas ou por contribuições parafiscais de natureza tributária.

Portanto, também o referido doutrinador reconhece a natureza associativa ou fundacional, dos serviços sociais autônomos, muito embora, tanto quanto os demais autores citados neste tópico, não explique a ausência de “sócios” ou “instituidores” em referidas entidades.

Outrossim, Santos de Aragão (2013, p. 144), após ressaltar o fato de que os serviços sociais autônomos não compõem a administração pública, possuem patrimônio próprio e realizarem atividades de interesse público, observa que o Estado possui alguma ingerência sobre tais entidades, como, por exemplo, a exigência de que devam cumprir os princípios da administração (artigo 37, *caput*, da Constituição) e

que estão sujeitos à fiscalização do Tribunal de Contas da União, ainda que não se submetam à obrigatoriedade de licitar suas aquisições de bens e serviços.

Como se vê, esta posição doutrinária antiga, diga-se, ainda não logrou explicar a ausência de associados e fundadores nos serviços sociais autônomos, o que dificulta sua aceitação.

2.2.3. *Serviços sociais autônomos como entes de primeiro, segundo e terceiros tipos*

Dadas as distinções que surgiram ao longo do tempo, até como forma de amadurecimento do instituto, os serviços sociais autônomos, sobretudo os mais recentes, passaram a ostentar características outras que os primeiros, levando parte da doutrina a afirmar que não é possível admitir-se a existência de um sistema "S", com características uniformes.

Facury Scaff (2001, p. 273-297) aduz que há uma notória diferença entre o sistema estabelecido para os serviços sociais autônomos do tipo "Sesc" e "Senac" e este mesmo instituto revisitado, utilizado na Associação das Pioneiras Sociais (Aps). Ainda, segundo o referido autor, são tipos distintos, que se utilizam da mesma nomenclatura, o que vem causando uma enorme confusão. O Professor Fernando Facury Scaff defende que os novos serviços sociais autônomos, na linha do que entende Maria Sylvia Zanella Di Pietro, constituem contrafação, ou simulacro, de descentralização administrativa, negando, deste jeito, a existência de um sistema "S", e a possibilidade de evolução do instituto, à luz do atual ordenamento.

Gonzalez Borges (2011, p. 4), por outro lado, ao se referir às entidades criadas a partir dos anos 1990 (Apex, Abdi e Aps) é enfática ao afirmar que não possuem nenhuma semelhança com as entidades do Sistema "S", posto que foram criadas diretamente pela lei, mediante a transformação de entidades pré-existentes da administração pública, mantendo-se com dotações orçamentárias e destinadas a finalidades bem diversas das de fomento às atividades de aprendizagem e capacitação de categorias econômicas que caracteriza até então os serviços sociais autônomos.

Gonzalez Borges (2011, p. 6), no mesmo texto, ainda se referindo aos serviços sociais autônomos mais recentes, defende que sua criação se destina à fuga da rigidez da organização administrativa, havendo entidades cuja criação se arrima em previsão constitucional e as que não têm criação arrimada em nenhuma previsão constitucional. Nega, portanto, a existência de um Sistema "S", na linha do que defendido por outros doutrinadores, como Fernando Facury Scaff (2011, p. 277) e Di Pietro (2015, 287), além de outros.

Bertucci Barbieri (2013, p. 2), por exemplo, aduz que essa denominação "Sistema S" remete à ideia de que a administração de todas as entidades classificadas como serviços sociais autônomos é uniforme e única, que essas entidades são inter-relacionadas e interdependentes. No entanto, segundo a referida autora, cada uma de-

las mantêm regulamentos e autonomia administrativa próprias, que não se confundem.

Assim, diz, o fato de uma das entidades adotar um determinado procedimento ou estar sujeita a determinado regime, não implica necessariamente que outra entidade classificada como serviço social autônomo também o esteja. Além do "equivoco" da questão semântica envolvendo a palavra "sistema", defende que a expressão "Sistema "S"" encontra-se ultrapassada, em razão do surgimento de outras pessoas jurídicas classificadas como serviços sociais autônomos cujos nomes são iniciados até mesmo por outras letras.

Ainda defende que não se pode tratar sob o mesmo prisma de análise jurídica, entidades vinculadas ao sistema sindical patronal (como é o caso do das entidades iniciadas pela letra "S") e outras que foram instituídas para descentralizar atividade estatal. Assim, Carla Bertucci Barbieri considera a expressão "Sistema "S"" inadequada à denominação do grupo não uniforme de entidades classificadas como serviços sociais autônomos.

Seja como for, Carla Bertucci Barbieri defende a existência de três espécies de serviços sociais autônomos: i) os tradicionais, subdivididos entre os pioneiros e os mais recentes (Sesi, Senai, Sesc, Senac, Sest, Senat, Senar e SESCOOP); ii) os não tradicionais (Sebrae, Apex e Abdi); e, iii) uma terceira espécie, não nominada, cuja principal seria a Associação das Pioneiras Sociais – APS (Rede Sarah).

As tradicionais seriam aquelas mais antigas, idealizadas pelo empresariado, mantidas por contribuições parafiscais, autorizadas pela lei e vinculadas ao sistema sindical.

Por outro lado, as entidades não tradicionais exerceriam suas atividades por meio de contratos de gestão, além de serem custeadas por recursos provenientes de dotação orçamentária e não estarem vinculadas ao sistema sindical, sendo instituídas pelo Poder Público. Estas entidades, diferentemente das tradicionais, não possuem beneficiários específicos, realizando atividades de interesse estatais, sobretudo vinculadas à geração de emprego e ao desenvolvimento econômico (Sebrae, Apex e Abdi).

Por fim, Carla Bertucci Barbieri apresenta uma terceira espécie de entidade, que se caracteriza por sua fonte de custeio ser predominantemente formada por dotações orçamentárias governamentais, segundo a autora (APS).

Do mesmo modo, e admitindo distinções entre os serviços sociais autônomos, Marques Neto e Bergamini Cunha (2013, p. 135-174), também classificam os serviços sociais autônomos em três subespécies, ou "tipos".

As entidades de primeiro tipo são aquelas que compõem o denominado sistema "S" (Sesc, Senac, Sesi, e Senai num primeiro momento; e, Sest, Senat, Senar e Sebrae a

partir dos anos 1990). São os serviços “sociais” ou “clássicos”, ou entidades “puras” que surgiram na década de 1940, a partir da edição do Decreto-lei nº 9.403/1946.

Suas principais características, ainda de acordo com os referidos autores, são: i) autorização legal para sua instituição por terceiros; ii) exercício de atividades não inseridas nas incumbências estatais; iii) custeadas por contribuições parafiscais; e, iv) capacidade tributária ativa para a cobrança de tais contribuições.

Marques Neto e Bergamini Cunha (2013, p. 135-174) lecionam, por outro lado, que as entidades de segundo tipo surgiram a partir da década de 1990, como a Associação das Pioneiras Sociais (APS), com características distintas das de primeiro tipo, vez que foram criadas concomitantemente com a extinção de entes integrantes da administração pública, com assunção das respectivas competências, e serem custeadas por dotações orçamentárias.

Além disso, ainda segundo eles, outras características apontadas pela doutrina com relação a estas entidades e que fogem à disciplina dos serviços sociais autônomos “puros” residem no fato de (i) terem sido criadas diretamente por lei (e não meramente autorizadas), (ii) possuírem menor autonomia, (iii) terem seus dirigentes nomeados diretamente pelo Poder Executivo, (iv) celebrarem contratos de gestão com o Poder Público — inclusive para viabilizar o repasse de recursos — e (v) não terem sua criação fundada em previsão constitucional.

Outra característica importante a ressaltar é que, diferentemente das entidades de primeiro tipo, as de segundo tipo não se direcionam ao atendimento de grupos específicos de beneficiários, mas, sim, para a prestação de serviços públicos ou fomentar políticas de interesse do Estado.

Cunha Júnior (2019, p. 206) ensina que a Lei nº 8.246/91, autorizou o Poder Executivo a instituir o Serviço Autônomo Associação das Pioneiras Sociais (APS) “[...] com o objetivo de prestar assistência médica qualificada e gratuita a todos os níveis da população e de desenvolver atividades educacionais e de pesquisa no campo da saúde, em cooperação com o Poder Público.”. Do mesmo modo, a Lei nº 10.668/2003, autorizou o Poder Executivo a instituir o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - Apex-Brasil “[...] com o objetivo de promover a execução de políticas de promoção de exportações, em cooperação com o Poder Público, especialmente as que favoreçam as empresas de pequeno porte e a geração de empregos.

A mesma observação, pode ser feita em relação à Abdi, autorizada pela Lei nº 11.080/2004, e cujas finalidades dirigem ao fomento da produção industrial.

No que diz respeito à Aps, Zanella Di Pietro (2015, p. 288) não poupa críticas ao modelo adotado, qualificando a forma de sua instituição e gestão de seus recursos

como “[...] utilização indevida da parceria com o setor privado como forma de fugir ao regime publicístico [...]”.

Aduz que a entidade em referência não possui patrimônio, já que os bens que gere pertencem à União, conforme foi estabelecido na lei que extinguiu a fundação que a precedeu. Além disso, a autora entende como irregular o fato da entidade se manter com dotações orçamentárias da União e que ostenta, em verdade, diversas características da administração pública indireta. Conclui afirmando que a Associação das Pioneiras Sociais está “[...] em situação inteiramente irregular, qualquer que seja a natureza jurídica que se lhe queira atribuir [...]”.

Por fim, Marques Neto e Bergamini Cunha (2013, p. 135-174) identificam, segundo seu entendimento, uma terceira espécie de serviços sociais autônomos que, muito embora não se destinem a “[...] fomentar categorias profissionais e não contem com custeio de contribuição parafiscal (entidades do Sistema “S”) [...]”, não é originada a partir da extinção de entidades públicas pré-existentes com assunção das respectivas competências.

Tais entidades, como a Apex e a Abdi, que se destinam a exercer atividades de interesse público não exclusivas do Estado, são denominadas pelos referidos autores como “heterônomas” vez que não integram o sistema “S” (entes de primeiro tipo), sendo financiadas a partir de dotações orçamentárias, além de outras fontes como, *v.g.*, doações, contratos de gestão, decisões judiciais e exploração de seu patrimônio.

2.2.4. Serviços sociais autônomos como agências executivas, sob a forma de autarquia

Carvalho Filho (2019, p. 580) entende que os serviços sociais autônomos, mesmo não sendo integrantes da administração pública, cooperam com o governo, prestam serviço de inegável utilidade pública e se sujeitam a controle direto e indireto do Poder Público. Por tais fundamentos, entende que os serviços sociais autônomos “[...] são pessoas de cooperação governamental [...]” visto que colaboram com o Poder Público, por meio da execução de alguma atividade caracterizada como serviço de utilidade pública.

Mais adiante, Carvalho Filho (2019, p. 582) aduz que os serviços sociais autônomos mais recentes afastaram-se do modelo clássico e mais se aproximaram do sistema da administração pública descentralizada. Levando em consideração seu objeto institucional, poderiam ser corretamente enquadrados como agências executivas, sob a forma de autarquias. No caso acabou surgindo um regime híbrido: são típicas pessoas administrativas, embora excluídas formalmente da Administração Indireta.

2.2.5. Serviços sociais autônomos como entidades *sui generis*

Dizer que os serviços sociais autônomos são entidades *sui generis* não quer dizer coisa alguma como também não leva a lugar nenhum. Metaforicamente, poder-se-ia dizer que na Ciência do Direito utilizar a expressão *sui generis* na interpretação não é nada e nem coisa alguma ou nem é bem e nem mal. Diante da primeira dificuldade interpretativa de determinado instituto jurídico ou aparente novidade, diz-se *sui generis* e abre-se às portas para as arbitrariedades ao invés de estudar a fundo e encontrar um caminho sólido e sério.

Usar expressão *sui generis* para a caracterização de determinado instituto jurídico é querer interpretar o Direito dando um ou mais saltos triplos carpados hermenêuticos ou um salto triplo carpado hermenêutico-dialético, mais precisamente. Essa expressão ficou conhecida quando o Ministro Carlos Ayres Britto interpelou o Ministro Cesar Peluso no julgamento da constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa, no Recurso Extraordinário n.º 630.147/DF, eis que Peluso entendia pela inconstitucionalidade da lei em razão de uma emenda de redação aceita na tramitação pelo Senado Federal, que alterou o tempo do verbo no texto do projeto do particípio passado para o pretérito futuro. Neste momento, Ayres Britto disse “[...] o senhor está dando um salto triplo carpado hermenêutico [...]”¹, ou seja, utilizando-se de um argumento na interpretação constitucional que poderia ser considerado malabarismo jurídico bastante inovador.

Registra-se que a analogia da interpretação constitucional de Cesar Peluso com a ginasta brasileira Daiane dos Santos não seria nem possível na hipótese, pois a atleta executou com perfeição o duplo twist carpado ao conseguir medalha de ouro no XXXVII Campeonato Mundial de Ginástica Artística, na cidade de Anaheim, Estados Unidos, e o triplo *twist* carpado nunca foi executado, o que é ainda humanamente impossível na ginástica feminina segundo especialistas de biomecânica².

Decerto, explicou muito bem o uso da nomenclatura o presidente da OAB, Ophir Cavalcante, à época do julgamento da constitucionalidade da Lei da Ficha Limpa:

Saltos triplos são perigosos; carpados, mais ainda. Mas quando são feitos sobre a hermenêutica (interpretação) da lei só servem para atrapalhar. Evidentemente este ‘salto triplo carpado hermenêutico’ é uma invenção perigosa e nunca antes utilizado. Mais parece uma manobra protelatória para que nada seja decidido.”³.

Nessa senda, a expressão *sui generis* obscurece o saber e, muitas vezes, é utilizada como serviçal para aplicação de um regime jurídico mais benéfico a entidades que

1 Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=fZvStEnJ7-Y>>. Acesso em 25/12/2019.

2 Disponível em: <<http://pesquisa.ufabc.edu.br/bmclab/o-salto-de-daiane-do-santos/>>. Acesso em 25/12/2019.

3 Disponível em: <<http://poderonline.ig.com.br/index.php/2010/09/22/o-que-e-o-salto-triplo-carpado-hermeneutico-do-presidente-stf-cesar-peluso/>>. Acesso em 25/12/2019.

1148

se equivalem, isto é, uma entidade com o mesmo regime jurídico de outras tem a incidência menos incisiva de normas mais rigorosas de fiscalização em detrimento de outras em que se aplicam integralmente o regime jurídico mais duro. Ou vice-versa, aplica-se um regime jurídico mais duro e não o legalmente posto em determinada situação por naquele ramo do Direito a aplicação do instituto ser supostamente *sui generis*.

Cita-se dois exemplos apenas: (i) a OAB ser uma instituição “mais que *sui generis*” segundo o STF, ou seja, o Supremo conseguiu ir além do indefinido e concedeu um plus ao *sui generis* e (ii) a aplicação *sui generis* da teoria da desconsideração da personalidade jurídica no processo do trabalho.

No primeiro caso, discutia-se a exigência de concurso público para preenchimento de cargo ou emprego na OAB e o STF reconheceu, por maioria, a desnecessidade de concurso público para contratação de pessoal com o argumento que a OAB não teria personalidade jurídica de direito público e nem de direito privado, mas natureza jurídica mais que *sui generis*. Entende-se que concurso público não retira independência, autonomia e um melhor funcionamento da gestão administrativa da OAB.

No caso da ADI nº 3026/DF, o argumento do caráter *sui generis* para justificar as supostas “[...] sérias dificuldades pela heterodoxia da natureza da OAB[...]” deixou de lado os questionamentos que verdadeiramente importavam para o deslinde da questão, a saber: (i) a OAB perde autonomia e independência com a realização de concurso público? (ii) observa-se o princípio da isonomia ao se exigir concurso público para todas as corporações fiscalizadoras de profissão menos para a OAB?

Constata-se inclusive que a ADI nº 3026/DF serviu recentemente de única fundamentação para a Ministra Rosa Weber, no MS 36.376, conceder liminar para desobrigar a OAB de prestar contas ao TCU até que o plenário do STF resolva da questão e prestação de contas dessa instituição. Em outras palavras, o caráter mais que *sui generis* da OAB, também, tornou-se único argumento para não incidência do art. 70, parágrafo único, da CF/88, mesmo a OAB cobrando nacionalmente e compulsoriamente inquestionáveis contribuições tributárias dos advogados inscritos nos seus quadros, assim como todas as outras corporações de profissões não menos importantes e que prestam contas regularmente ao TCU.

No segundo caso, a aplicação *sui generis* da teoria da desconsideração da personalidade jurídica no processo do trabalho, determinados juízes do trabalho compreendem que, por ser *sui generis* o processo do trabalho, a aplicação dos conceitos que toma emprestado aos outros ramos da Ciência do direito deve ser com maior elasticidade e sentido próprio. Em outras palavras, esquece-se a teoria da desconsideração da personalidade jurídica hodiernamente aplicada no ordenamento jurídico brasileiro, pois a Justiça do Trabalho seria uma espécie de parajustiza, isto é, uma justiça ao lado das demais (federal, estadual, distrital, eleitoral e militar).

Aplica-se, nesse rumo, uma interpretação nova, diferenciada, *sui generis*, pois, segundo essa compreensão, a satisfação do trabalhador faz preceder o valor do trabalho à iniciativa privada e a empresa deveria servir ao homem e não este àquela. Dessa maneira, sob pretexto *sui generis*, contraria-se expressamente o texto de lei, ao presumir a intenção fraudulenta da sociedade sem qualquer prova, para que a execução dos bens dos sócios pelas dívidas trabalhistas ocorra diante de qualquer primeira dificuldade na execução do processo.

Certo é, como pronuncia Limogi França (1971, p. 216), na aula inaugural do Curso de Preparação à Magistratura e ao Ministério Público, pronunciada em 1.º de abril de 1970, no Salão Nobre da Ordem dos Advogados do Brasil, Seção de São Paulo, a expressão *sui generis* “[...] nada diz por si, e, a nosso ver, deveria ser banida da terminologia dos especialistas, pois com isto se preveniria muita obscuridade, de um falso Direito Científico, que prefere o esconderijo das expressões vagas, ao labor de definir com a precisão possível os institutos jurídicos [...]”.

Adotando-se algumas das lições de Limogi França (1971, p. 201) ao tratar do fenômeno da jurisprudência como costume ou fonte formal do direito positivo, compreende-se que os partidários de uma tese jurídica *sui generis*, em regra, incidem em todas ou algumas das infelizes constatações seguintes, a saber: (i) não dizem em que medida e sob quais condições o direito público ou o direito privado deverá se impor ao intérprete na aplicação do instituto *sui generis*; (ii) as meras afirmações de tese *sui generis* contrariam abertamente as regras e os princípios da organização constitucional posta até àquele momento, acarretando insegurança jurídica; (iii) colocam o instituto *sui generis* num pedestal, endeusando-o, tornando-o espécie independente e bem distinta das exigências legais e das experiências jurídicas vivenciadas até então; (iv) supostamente inovando com a tese *sui generis* as exigências legais continuariam não satisfeitas, criando-se instabilidade, verdadeira causa da falta de efetividade do Direito; (v) ao sustentar a tese *sui generis* cria-se uma evidente extravagância, uma anomalia, uma singularidade, desviando-se mais uma vez da segurança jurídica.

3. Existe um sistema “S”?

Feitas as considerações acima, e tendo em vista a necessidade de se determinar com precisão a exata localização dos serviços sociais autônomos no âmbito do ordenamento jurídico pátrio e, ainda, a existência de doutrina que defende a inexistência de um sistema “S” no Brasil, é necessária uma incursão na Teoria Geral dos Sistemas para, ao final, demonstrar sim a existência do sistema em referência.

Nessa senda, Kant (1989, p. 657) trabalhando a oposição dos termos rapsódia e sistema, de forma lapidar assim manifestou:

Sob o domínio da razão não devem os conhecimentos em geral formar uma rapsódia, mas *um sistema*, e *somente deste modo podem*

apoiar e fomentar os fins essenciais da razão. Ora, por sistema entendido a unidade de conhecimentos diversos sob uma ideia. Esse é o conceito racional da forma de um todo, na medida em que nele se determina a priori todo o âmbito do diverso, como o lugar respectivo das partes. O conceito científico da razão contém assim o fim e a forma do todo que é correspondente a um tal fim. A unidade do fim a que se reportam as partes, ao mesmo tempo que se reportam umas às outras na ideia desse fim, faz com que cada parte não possa faltar no conhecimento das restantes e que não possa ter lugar nenhuma adição accidental, ou nenhuma grandeza indeterminada da perfeição, que não tenha os seus limites determinados a priori. O todo é, portanto, um sistema organizado (articulado) e não um conjunto desordenado (coacervatio); pode crescer internamente (per intussusceptionem), mas não externamente (per appositionem), tal como o corpo de um animal, cujo crescimento não acrescenta nenhum membro, mas, sem alterar a proporção, torna cada um deles mais forte e mais apropriado aos seus fins. (grifos nossos)

A distinção entre rapsódia e sistema ajuda a entender o conhecimento racional. A rapsódia como mero aglomerado qualquer de conhecimentos fáticos ou uma verdadeira miríade de informações não permite a emancipação humana e propicia um conhecimento histórico na concepção Kantiana (1989, p. 659-660), isto é, "Sabe e ajuíza apenas segundo o que lhe foi dado. Contestais-lhe uma definição e ele não sabe onde buscar outra [...]". Já o sistema como unidade de conhecimentos diversos subsumidos sob uma ideia explora o conhecimento racional e capacita o seu intérprete a trabalhar diante de um enorme leque de hipóteses antecipadas e não antecipadas, consubstanciada na ideia, ordenadas segundo princípios comuns às partes de que se compõe esse conhecimento e com abertura para incorporar criticamente o novo, o diferente do que se estudou até então.

Nessa linha, sistema é a disposição das partes ou dos elementos de um todo, coordenados entre si e que funcionam como uma estrutura organizada. Ferraz Júnior (1976, p. 2), a par de apontar divergência doutrinária quanto à existência de um sistema jurídico, leciona que a ideia de um sistema legal aponta, porém, para uma unidade mais profunda, na medida em que os diferentes processos interpretativos devam se complementar e se exigir mutuamente.

Na verdade, diz Ferraz Júnior (1976, p. 2), mesmo entre aqueles que se mostram céticos sobre a possibilidade da existência de um sistema jurídico, reconhece-se que a ordem jurídica não pode dispensar a unidade sistemática. Outrossim, conceitua sistema jurídico como o "[...] conjunto das instituições, judiciárias e administrativas, ligando o conjunto das normas à própria vida social por ele regulada, bem como do sistema da ciência do direito ou dogmática jurídica [...]".

John Austin, referido por Joseph Raz (2018, p. 126), pensava o sistema jurídico como o conjunto de todas as leis promulgadas direta ou indiretamente por um mes-

mo “soberano”. Kelsen, ainda segundo Raz, substitui o “soberano” de Austin pela norma hipotética fundamental e deixa inalterado o resto da definição: “Todas as normas cuja validade remonta a uma única norma fundamental formam um sistema de normas, ou um ordenamento.”

Norberto Bobbio (1995) entende por sistema uma totalidade ordenada, um conjunto de entes entre os quais existe uma certa ordem interna. Para se falar em ordem, afirma, é necessário que os entes que a constituem não estejam somente em relacionamento com o todo, mas também num relacionamento entre si.

Bobbio (1995), apresenta ainda três acepções jurídicas para a expressão ora em análise. Na primeira afirma que um dado ordenamento é um sistema enquanto todas as normas jurídicas daquele ordenamento são deriváveis de alguns princípios gerais, é a acepção de sistema “dedutivo”. Numa segunda acepção, o termo sistema é usado para indicar um ordenamento da matéria realizado por meio do processo indutivo, isto é, partindo do conteúdo das simples normas com a finalidade de construir conceitos sempre mais gerais. É a acepção de sistema “indutivo”. Por fim, Bobbio, na mesma obra, leciona que a expressão sistema equivale à validade do princípio que exclui a incompatibilidade das normas, ou seja, se num ordenamento vêm a existir normas incompatíveis, uma das duas ou ambas devem ser eliminadas. É a acepção que prima pela “coerência interna das partes simples” do sistema.

Na questão de legitimidade do sistema, entende-se, com Ferraz Júnior (2016, p. 161-162), que não se deve eliminar as aporias como ponto de partida do discurso, as quais se conservam abertas a um diálogo com outras possibilidades, ou seja, deve-se confirmar o momento dialógico e a complementariedade do discurso, pois a legitimidade repousa “[...] não em premissas incontáveis e absolutas, mas na garantia da posição de outras possibilidades, em confronto com as quais o dogma se sustenta.”.

Assim sendo, compreende-se o direito como um sistema abstrato ou conceitual, aberto, simbiótico e sinérgico. É regulação jurídica de condutas, por isso conceitual. O direito é um sistema aberto, porque sofre e promove alterações a partir de interações com o ambiente social, do conjunto de valores que vige em determinada sociedade, em determinado tempo. É simbiótico, pois se relaciona com outros campos do conhecimento humano. É sinérgico, pois a soma semântica e axiológica do conjunto de normas de conduta é maior do que seus conteúdos individualmente considerados.

Deste modo, entende-se como sistema um conjunto de elementos organizados, complexos ou não, onde as partes entre si atuam em prol de objetivos comuns baseados na ideia de direitos sociais previstos constitucionalmente no conceito fundado no art. 6º da atual Constituição.

Nessa senda, Vilela Souto (2006, p. 137-153) entende que os serviços sociais autônomos possuem as seguintes características em comum: (i) não integram a administração pública; (ii) são dotados de personalidade jurídica de direito privado; (iii) desenvolvem atividades privadas de interesse coletivo; (iv) o interesse coletivo justifica o fomento a essas atividades; (v) o fomento tem origem no próprio segmento econômico incentivado.

Discorda-se dessa última característica apenas parcialmente, eis que nem sempre o fomento no caso do sistema "S" tem origem exclusivamente no próprio segmento econômico incentivado, como no caso do Sebrae, em que é incentivado o desenvolvimento das micro e pequenas empresas, mas as empresas de médio e grande porte devem recolher a contribuição tributária com vistas à promoção do desenvolvimento dos menos favorecidos. Em outras palavras, o incentivo é do segmento econômico de micro e pequenas empresas, mas são os médios e grandes que fomentam como muito maior intensidade em razão da capacidade contributiva destes (art. 145, §1º, da CF), da necessidade de garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, inc. II, da CF) e de reduzir as desigualdades sociais (art. 3º, inc. III, da CF).

Decerto, conforme já demonstrado, não basta a um conjunto de elementos possuir características em comum para que se deduza a existência de um sistema. É preciso coerência interna e, também, pelo menos uma finalidade para aquela ordenação.

Da análise do conjunto normativo existente no Direito brasileiro e das práticas da administração pública em todos os níveis de governo, conclui-se que os serviços sociais autônomos constituem sim um sistema posto que reúne várias características que justificam este entendimento: (i) estão todos fundamentados no artigo 6º, da Constituição Federal de 1988; (ii) são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos; (iii) realizam atividade privada de interesse público e coletivo; (iv) todos possuem autonomia administrativa, sendo que seus órgãos de direção contam com a participação da sociedade e do estado; (v) apesar de autônomos, são inter-relacionados já que participam dos conselhos de administração, de uns e outros, e há previsões estatutárias de dispensa de licitação para entidades da mesma natureza; (vi) não compõem a administração pública e são entes de atuação conjunta com a sociedade; (vii) apesar de não compor a administração pública, submetem-se a um regime jurídico de direito privado derogado parcialmente por normas de direito público; (viii) podem ser contratadas pela administração pública com dispensa de licitação, nos termos do artigo 24, inciso XIII, da lei de licitações; e, ix) todos são instituídos por lei, que os cria ou autoriza sua criação.

Com efeito, desde a autorização para a instituição dos primeiros serviços sociais autônomos, verifica-se que a preocupação central do legislador foi a busca de garantir o acesso, ainda que para grupos específicos de beneficiários, dos direitos sociais atualmente previstos no artigo 6º, da Constituição Federal.

Todos os serviços sociais autônomos estabelecidos na ordem jurídica brasileira são instrumentos privados para a realização de atividades de interesse público e coletivo, tendo em vista a efetivação dos direitos sociais. Vide, neste sentido, o artigo 1º, *caput* e parágrafo primeiro, do Decreto-lei nº 9.403/1946:

Art. 1º Fica atribuído à Confederação Nacional da Indústria encargo de criar o Serviço Social da Indústria (SESI), com a finalidade de estudar planejar e executar direta ou indiretamente, medidas que contribuam para o bem estar social dos trabalhadores na indústria e nas atividades assemelhadas, concorrendo para a melhoria do padrão geral de vida no país, e, bem assim, para o aperfeiçoamento moral e cívico e o desenvolvimento do espírito de solidariedade entre as classes.

§ 1º Na execução dessas finalidades, o Serviço Social da Indústria terá em vista, especialmente, providências no sentido da defesa dos salários - reais do trabalhador (melhoria das condições de habitação nutrição e higiene), a assistência em relação aos problemas de vida, as pesquisas sociais - econômicas e atividades educativas e culturais, visando a valorização do homem e os incentivos à atividade, produtora.

Outrossim, mais recente, vide o artigo 1º, da Lei Federal 8.246/1991, que autorizou a instituição o serviço social autônomo da Associação das Pioneiras Sociais (APS):

Art. 1. É o Poder Executivo autorizado a instituir o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, de interesse coletivo e de utilidade pública, com o objetivo de prestar assistência médica qualificada e gratuita a todos os níveis da população e de desenvolver atividades educacionais e de pesquisa no campo da saúde, em cooperação com o Poder Público.

Por certo, invariavelmente, as sucessivas leis que autorizaram, instituíram ou criaram os serviços sociais autônomos, vêm veiculando disposições concretizadoras dos direitos sociais assistenciais, ligadas ao desenvolvimento de categorias profissionais ou econômicas específicas, ou, ainda, de políticas públicas fundamentais ligadas à geração de emprego e a promoção da saúde.

Todos os serviços sociais autônomos são pessoas jurídicas de direito privado. Não estão previstos expressamente no artigo 44 do Código Civil, porém, todos contam com previsão legal. O Sesi, por exemplo, tem sua natureza jurídica de direito privado prevista no artigo 2º, do Decreto-Lei nº 9.403/1946; a Aps, no artigo 1º, da Lei nº 8.246/1991; e a Apex, no artigo 1º, da Lei nº 10.668/2003.

A realização de atividade privada de interesse público e coletivo, em conformidade com o disposto no artigo 6º, da Constituição Federal, permeia desde o início a criação do sistema "S" e, conforme amplamente reconhecido pela doutrina, os serviços sociais autônomos são instrumentos de efetivação dos direitos sociais (educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção, à maternidade e à infância e à assistência).

Ainda que os serviços sociais autônomos fossem, num primeiro momento, concebidos para benefício de categorias específicas, percebe-se que no evoluir do instituto foram-se agregando novas finalidades, em especial as de execução de políticas públicas, como a saúde (Aps, por exemplo) ou o desenvolvimento de políticas industriais (Abdi, *v.g.*) destinadas sobretudo à geração de empregos.

A autonomia administrativa é da essência dos serviços sociais existentes na ordem jurídica brasileira. Por serem pessoas jurídicas de direito privado, a autogestão de seus serviços, bem como seu autogoverno, propiciam independência para formulação de suas políticas de atuação bem como para a execução, ao nível operacional, de suas atividades, obedecendo-se, conforme o caso, as diretrizes estabelecidas nas suas leis de autorização, ou criação, bem como o quanto determinado nos contratos de gestão.

Esta autonomia seria prejudicada caso fossem, como não são, considerados integrantes da administração pública. Restariam subordinados ao Chefe do Poder Executivo (Constituição Federal, artigo 84, inciso II) ou, ainda, aos desígnios das confederações patronais nos casos dos primeiros serviços sociais autônomos, o que violaria os objetivos de suas previsões legais. São pessoas autônomas, por óbvio, também por possuírem personalidade jurídica própria, de direito privado, podendo ostentar posições ativas e passivas em relações jurídicas de direito material ou processual.

Em outras palavras, e obedecidas as disposições legais e regulamentares específicas, possuem patrimônio próprio e quadro de pessoal (regido pela CLT), organizam seus serviços e executam suas atividades em conformidade com as diretrizes dos seus próprios órgãos de direção. Ainda que seu regime jurídico de direito privado seja parcialmente derogado por normas publicísticas, sua administração é regida pelos princípios da administração privada.

Outrossim, seus órgãos de direção contam com a participação da sociedade e do estado, de forma paritária, o que garante a fiscalização do uso dos recursos e a obediência das entidades aos fins para os quais foram instituídas. Vide, por exemplo, a composição do Conselho de Administração do Sesi Nacional, conforme Decreto nº 57.375/65, cujo artigo 22, *caput* e alíneas "a" a "h", que tem a seguinte redação:

Art. 22. O Conselho Nacional, com jurisdição em todo o território brasileiro, exercendo em nível de planejamento, fixação de diretrizes, coordenação e controle das atividades do Sesi, a função norma-

tiva superior, ao lado do poder de inspecionar, fiscalizar e intervir, em caráter de correição, em qualquer setor institucional da entidade, no centro e nas regiões, se compõe dos seguintes membros:

- a) de um presidente, nomeado pelo Presidente da República, nos termos do Decreto-lei nº 9.665, de 28 de agosto de 1946;
- b) do presidente da Confederação Nacional da Indústria;
- c) dos presidentes dos conselhos regionais, representando as categorias econômicas da indústria;
- d) de um delegado das categorias econômicas dos transportes, outro das categorias econômicas das comunicações e outro das categorias econômicas da pesca, designados, cada qual pela respectiva associação sindical de maior hierarquia, base territorial e antiguidade oficialmente reconhecida;
- e) de um representante do Ministério do Trabalho e Previdência Social, designado pelo titular da pasta;
- f) de um representante das autarquias arrecadoras, designado pelo Conselho Superior da Previdência Social;
- g) (...). (Revogado pelo Decreto nº 66.139, de 1970)
- h) de seis representantes dos trabalhadores da indústria e respectivos suplentes, indicados pelas confederações de trabalhadores da indústria e centrais sindicais, que contarem com pelo menos vinte por cento de trabalhadores sindicalizados em relação ao número total de trabalhadores da indústria em âmbito nacional. (Incluído pelo Decreto nº 5.726, de 2006)

Por outro lado, o artigo 17, *caput* e alíneas “a” a “g”, do Decreto nº 494/62, estabelece a composição do Conselho Nacional do Senai, prestigiando, do mesmo modo, a paridade entre sociedade e Estado na direção do referido serviço social autônomo:

Art. 17. O Conselho Nacional terá a seguinte composição:

- a) presidente da Confederação Nacional da Indústria que será seu presidente nato;
- b) dos presidentes dos Conselhos regionais, na qualidade de presidentes das federações industriais, representando as categorias econômicas da indústria;
- c) um representante das categorias econômicas do transporte, das comunicações e da pesca, designado pelo órgão sindical de grau superior de maior hierarquia e antiguidade, no âmbito nacional;
- d) diretor do Departamento Nacional do SENAI;

1228

e) diretor da Diretoria de Ensino Industrial do Ministério da Educação e Cultura;

f) um representante do Ministério do Trabalho e Previdência Social, designado por seu titular.

g) seis representantes dos trabalhadores da indústria, e respectivos suplentes, indicados pelas confederações de trabalhadores da indústria e centrais sindicais, que contarem com pelos menos vinte por cento de trabalhadores sindicalizados em relação ao número total de trabalhadores da indústria em âmbito nacional.

Dentre os serviços sociais mais recentes, é interessante a disposição relativa ao Sebrae, cujo artigo 7.º do Decreto 99.570/90 dispõe:

Art. 3º O Sebrae terá um Conselho Deliberativo composto por treze membros, um Conselho Fiscal composto por cinco membros e uma Diretoria Executiva, cujas competências e atribuições serão estabelecidas nos seus estatutos e regimento interno.

§ 1º O Conselho Deliberativo será composto de representantes:

a) da Associação Brasileira dos Centros de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (Abace);

b) da Associação Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento das Empresas Industriais (Anpei);

c) da Associação Nacional das Entidades Promotoras de Empreendimentos de Tecnologias Avançadas (Anprotec);

d) da Confederação das Associações Comerciais do Brasil (CACB);

e) da Confederação Nacional da Agricultura (CNA);

f) da Confederação Nacional do Comércio (CNC);

g) da Confederação Nacional da Indústria (CNI);

h) da Secretaria Nacional da Economia do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento;

i) da Associação Brasileira de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (ABDE);

j) do Banco do Brasil S.A.;

l) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES);

m) da Caixa Econômica Federal (CEF); e

n) da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

Como se vê, o Conselho Deliberativo do Sebrae, que possui no total 13 conselheiros, conta com mais membros indicados pela sociedade (7) que os indicados pela administração (6), o que certamente demonstra o caráter democrático e participativo da referida entidade, coerente com a natureza híbrida do instituto.

Por outro lado, apesar de autônomos, os serviços sociais são inter-relacionados já que participam dos conselhos de administração, de uns e outros, a depender do interesse público a ser alcançado, denotando, assim, não apenas a proximidade jurídica, mas, também, a *praxis* na condução das atividades que demanda, em muitas oportunidades, condução sinérgica e articulada no exercício dos papéis de cada qual. Como exemplo, veja-se o artigo 5º, inciso II, "b" e "d" do Decreto Nº 5.232/2005 que estabelece a participação do Sebrae e da Apex-Brasil no Conselho Deliberativo da Abdi:

Art. 5º O Conselho Deliberativo será composto por um representante de cada um dos órgãos e entidades públicas e privadas a seguir relacionados, com seus respectivos suplentes, todos designados para um período de dois anos, sem remuneração, permitida uma recondução, sendo vedada a indicação do mesmo representante para mais de um dos órgãos de que trata o art. 3º :

I - representantes do Poder Executivo:

- a) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- b) Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República; (Redação dada pelo Decreto nº 8.146, de 2013)
- c) Ministério da Ciência e Tecnologia;
- d) Ministério da Fazenda;
- e) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- f) Ministério da Integração Nacional;
- g) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; e
- h) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA;

II - representantes de entidades privadas:

- a) Confederação Nacional da Indústria - CNI;
- b) Agência de Promoção de Exportações do Brasil - APEX-BRASIL;
- c) Confederação Nacional do Comércio - CNC;

- d) Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE;
- e) Central Única dos Trabalhadores - CUT;
- f) Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial - IEDI; e
- g) Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores - ANPROTEC.

Do mesmo modo, o Sebrae participa do Conselho Deliberativo da Apex Brasil, conforme artigo 4º, parágrafo primeiro, incisos VII e IX, do Decreto nº 4.584/2003.

Por outro lado, e ainda demonstrando a existência de inter-relação das entidades ora em estudo, o Decreto nº 8.688/2006 dispõe sobre a cooperação para implementação e execução de programas e ações de interesse público entre a administração pública federal e nada menos que dez serviços sociais autônomos: Senai, Sesi, Senac, Sesc, Senar, Senat, Sest, SESCOOP, Sebrae e Abdi.

Nos termos do artigo 3º, do decreto em referência, a cooperação entre a administração pública e os serviços sociais autônomos poderá ser implementada mediante i) execução, direta ou indireta, total ou parcial, pelo serviço social autônomo cooperante, de programa ou ação de interesse recíproco; ou ii) aporte de recursos do serviço social autônomo cooperante para custeio de programas e ações de interesse recíproco, nos termos definidos no instrumento firmado.

Portanto, há inter-relação entre os serviços sociais autônomos no Brasil, independentemente de serem "tradicionais" ou "não tradicionais", seja de que tipo forem, já que a legislação contempla participação de uns e outros entes nos conselhos deliberativos, bem a cooperação entre as entidades com vistas a alcançar os interesses públicos. Sinal mais distintivo da existência de um sistema não poderia existir.

Não fosse por tudo o que se expôs, neste ponto, acrescente-se que ainda há previsões estatutárias, nos serviços sociais autônomos, de dispensa de licitação para entidades da mesma natureza. Vide, por exemplo, o artigo 9º, inciso IX, do Regulamento e Licitações do Sebrae:

Art. 9. A licitação poderá ser dispensada:

[...]

IX – na contratação, com Serviços Sociais Autônomos e com órgãos e entidades integrantes da Administração Pública.

[...]

A mesma previsão conta no Regulamento de Licitações do Sesi, cuja redação do artigo 9º, inciso IX, é a seguinte:

Art. 9. A licitação poderá ser dispensada:

[...]

IX – na contratação, com serviços sociais autônomos e entidades integrantes da Administração Pública, quando o objeto do contrato for compatível com as atividades finalísticas do contratado;

[...]

E da mesma forma, ainda a título de exemplo, cita-se o artigo 9º, inciso IX, do Regulamento de Licitações da Abdi, que possui a mesma redação acima, o que demonstra, também sob este prisma, a natureza sistêmica dos serviços sociais autônomos vez que buscam compatibilizar e uniformizar a atuação das suas entidades.

Ainda, verifica-se como característica comum dos serviços sociais autônomos a constatação multi referenciada de não comporem a administração pública, sendo entes de atuação conjunta com a sociedade e uma forma de participação dos particulares na gestão do interesse público.

Por fim, não fossem as previsões nos regulamentos de licitações e contratos administrativos, conforme supra referido, recorde-se que os serviços sociais autônomos podem ser contratados pela administração pública com dispensa de licitação, nos termos do artigo 24, inciso XIII, da Lei de Licitações, e não apenas nas contratações entre si.

Segundo Alexandre Sampaio (2012, p. 360), é lícita a contratação direta de entidades do sistema "S" na hipótese de dispensa de licitação prevista no artigo 24, inc. XIII, da Lei n. 8.666/93 sempre que, além de a entidade contratada ser brasileira, sem fins lucrativos, detentora de inquestionável reputação ético-profissional e incumbida regimental e estatutariamente do ensino, da pesquisa ou do desenvolvimento institucional, restar devidamente demonstrada a correlação lógica entre essas atividades previstas na Lei, a missão institucional da contratada e, especialmente, o objeto do contrato a ser celebrado, bem como a adequação do preço contratado aos valores de mercado e for estabelecida a necessidade de a contratada executar por meio de sua estrutura, sem a atuação de terceiros, o objeto do ajuste.

Em desfecho, observa-se de tudo quanto o foi escrito linhas acima que os serviços sociais autônomos estão previstos expressamente em lei. Obedecem, então, a um princípio de reserva legal já que seu regime jurídico de direito privado não prescinde de normas de direito público, que lhe estabelece, pelo menos, seu regime de direito privado, os campos de atuação, os beneficiários e as atividades de interesse público que serão desenvolvidas. Por aí se vê que não cabem na descrição de associações e fundações contidas no Código Civil, assim como não são componentes da administração pública.

Apenas esta característica, ou seja, a da necessidade de lei para sua criação e/ou instituição seria suficiente para demonstrar sua peculiar natureza na ordem jurídica brasileira e justificar o entendimento da existência de um Sistema "S", ainda que alguns revelem desconforto de que alguns não tenham sido nominados com a inicial dos serviços clássicos.

A isto tudo que se expôs, recorde-se que apesar de não comporem a administração pública, os serviços sociais submetem-se a um regime jurídico de direito privado derogado parcialmente por normas de direito público e, portanto, este regime derogado é especial em relação a todas as entidades puras de direito público e privado, demonstrando-se, deste modo, que irmanadas nesta característica especial as entidades do sistema "S" compõe sim uma categoria diferenciada no Direito brasileiro, devendo, deste modo, ser consideradas de modo que se possa atribuir a elas um tratamento adequado do ponto de vista jurídico.

4. Proposta de conceito constitucional dos serviços sociais autônomos

Os serviços sociais autônomos são constituídos de alguns elementos básicos: (a) criação mediante a edição de lei ou ato normativo equivalente; (b) natureza jurídica de pessoa jurídica de direito privado que se distancia dos modelos estabelecidos pelo Código Civil; (c) se insere em um regime jurídico de direito privado nas relações entre eles e os particulares e no regime de direito público na relação de controle finalístico que o Estado exerce, na observância dos princípios da Administração Pública no dispêndio de recursos e nas contratações de pessoal e nas regras de orçamento; (d) seus recursos decorrem de contribuições de natureza tributária ou de repasses do poder público mediante a celebração de contratos de gestão; (e) desempenham serviços sociais, elencados no art. 6º da Constituição Federal, que não são exclusivos do Estado; (f) sujeitam-se ao controle externo (Ministério, TCU e demais órgãos) e ao controle interno (órgãos internos da própria entidade); (g) possibilidade de concessão de isenção (Senai e Senac).

Entretanto, para a apresentação de um conceito dos serviços sociais autônomos a partir da Constituição é necessário ponderar alguns valores constitucionais que devem ser levados em consideração na criação dessas entidades, alguns elementos constitucionais diretamente relacionados aos serviços prestados pelas entidades do Sistema S e algumas normas constitucionais que se impõem ao regime jurídico das mesmas.

O cenário de surgimento destas entidades, em meio à ineficiência estatal na formação de trabalhadores qualificados e a carência de políticas públicas que fomentassem efetivamente o lazer, a cultura e a saúde destes trabalhadores e suas famílias, fez com que o Estado buscasse, através dos empresários da iniciativa privada, a promoção da assistência social.

Dito isso, o primeiro ponto a se concretizar para a conceituação, sob a ótica constitucional, dos serviços sociais autônomos é a constatação de que estes serviços foram constituídos a partir da designação pelo Estado à iniciativa privada, em cooperação, da proteção e fomento dos direitos sociais, elencados no artigo 6º da Constituição Federal, restando assim evidente a sua função chapadamente social.

Os direitos sociais, objeto da atividade do Sistema "S" compartilham entre si três elementos em comum que os agrupam, e que devem ser observados na conceituação dos serviços sociais autônomos.

O primeiro elemento a definir os direitos sociais é a subjetividade. Estes são classificados como subjetivos por exigirem um dever jurídico do Estado, no sentido de concretizá-los, outorgando aos indivíduos a possibilidade de exigir estes direitos do Estado. A prestação dos direitos sociais pode se dar através da realização pelo próprio Estado de serviço em prol da sociedade, de cunho prestacional, ou ainda pela promoção de ações que incentivem, norteiem e limitem a fruição do direito assegurado pelo texto constitucional, de cunho normatizador.

O fato é que o Poder Público, devido às suas limitações fiscais e orçamentárias, não possui a viabilidade de prestação direta dos direitos sociais a todos os indivíduos, configurando assim, como característica inserta ao caráter subjetivo destes direitos, a ação estatal no sentido de possibilitar condições para o fomento destes direitos, o que ocorreu, por exemplo, através da criação dos serviços sociais autônomos, que possuem o objetivo basilar de concretizar os direitos sociais normatizados na Constituição Federal.

Obviamente, a prestação por pessoa jurídica de direito privado dos serviços sociais insere essas entidades em um contexto de prestação de um serviço de interesse geral não exclusivo do Estado.

O segundo elemento refere-se à atividade normativo-reguladora do Estado. O espectro dos direitos sociais exige que o Poder público atue em relação a estes de modo a resguardar sua aplicação isonômica a todos os indivíduos.

A atividade normativa, como visto, decorre da previsão constitucional dos direitos sociais, o que compreende a elucidação de termos e conceitos, e o estabelecimento de mecanismos, entes ou atividades para desenvolvê-los. Já a função reguladora, eminentemente administrativa, tem por fim disciplinar sua fruição, com vistas a garantir sua justa aplicação à toda a sociedade.

Ou seja, é preciso que a Administração Pública Federal, além de definir quais são os direitos sociais tutelados constitucionalmente, atue regulação da fruição destes, a fim de que não ocorram desigualdades ou abusos por parte de determinados indivíduos em detrimento de outros de classes menos privilegiadas.

O terceiro elemento em comum aos direitos sociais é o caráter assecuratório destes. Isso significa que a existência de um direito social pressupõe a criação, pelo Estado, de instrumentos no ordenamento jurídico que lhes tragam efetividade.

Outro ponto relevante a ser observado para a construção do conceito os serviços sociais autônomos é a autonomia que deve ser conferida à estas entidades, a fim de desvincilhá-las da Administração Pública. O modelo de cooperação com o Estado aplicado ao Sistema "S" atrai uma menor sujeição da entidade e de seus dirigentes e empregados às prerrogativas que são conferidas ao Estado, a fim de configurar uma relação de colaboração por meio do qual o setor público e setor privado busquem, em conjunto, efetivar os direitos fundamentais sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal.

Em resumo, se não houver representação paritária da iniciativa privada e do Estado na constituição destas entidades que prestam serviços sociais, de modo a permitir que o setor privado tenha efetivo poder decisório e de voto dentro do ente, não se pode classificá-las como autônomas. Logo, se a 'palavra final' na tomada de decisões pela diretoria dos serviços sociais autônomos competir sempre à administração pública, faltar-lhes-á característica essencial à configuração de sua natureza jurídica essencial de pessoa jurídica de direito privado: a independência.

Frise-se ainda que não basta a composição do órgão diretivo da entidade ser paritária entre Poder Público e iniciativa privada. É necessária também que esta última seja composta por representantes do setor social ao qual se vincula a entidade, sob pena de desvinculá-la de sua atividade-fim prevista em lei.

Essa composição paritária, que impede a determinação da vontade do Estado nas decisões do serviço social autônomo não decorre tão somente da natureza de pessoa jurídica de direito privado da entidade ou da necessária prevalência dos interesses dos beneficiários dos serviços sociais prestados. É uma imposição constitucional.

O princípio democrático permeia a Constituição como um elemento fundante da República Federativa do Brasil, uma vez que o Estado brasileiro se constitui em Estado Democrático de Direito. Nesse contexto, a vontade estabelecida nos processos decisórios da República deve ser a vontade do povo, pois, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Constituição, "todo o poder emana do povo".

A participação democrática é assegurada em diversos outros dispositivos constitucionais diretamente relacionados à atividade prestada pelas entidades do Sistema "S". O art. 10 da Constituição, por exemplo, assegura "a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação".

Outros dispositivos da Constituição, diretamente relacionados à prestação de serviços sociais, também determinam a implementação de mecanismos representativos

no processo decisório público. O art. 198, ao disciplinar as ações e serviços públicos de saúde, estabelece como diretriz "a participação da comunidade" (art. 198, III). A seguridade social tem sua administração constituída em caráter democrático e descentralizado (art. 194, VII). A educação se submete a gestão democrática do ensino público (art. 206, VI). A assistência social, por fim, tem como diretriz em sua organização a participação da população na formulação das políticas e no controle das ações (art. 204, II).

Nessa linha, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a medida cautelar na ADI nº 6121, declarou a inconstitucionalidade do Decreto nº 9.759/2019, editado com o propósito de extinguir conselhos de participação popular no âmbito da Administração Pública Federal.

No acórdão proferido nesse julgado, o Ministro Marco Aurélio na ADI 6121 MC teceu considerações acerca da necessidade de se preservar instrumentos de participação direta dos interessados nos processos decisórios, uma vez que a Constituição resguarda não somente a democracia representativa, mas também a democracia exercida diretamente pelos cidadãos interessados, *in verbis*:

Democracia não é apenas o regime político mais adequado entre tantos outros – ou, parafraseando Winston Churchill, o pior à exceção de todos os demais; antes, deve ser compreendida como o conjunto de instituições voltado a assegurar, na medida do possível, a igual participação política dos membros da comunidade. Sob essa óptica, qualquer processo pretensamente democrático deve oferecer condições para que todos se sintam igualmente qualificados a participar do processo de tomada das decisões com as quais presidida a vida comunitária: cuida-se de condição da própria existência da democracia.

(...)

Daí resumir a participação política dos cidadãos ao ato de votar é passo insuficiente ao fortalecimento da vitalidade prática da democracia, cujo adequado funcionamento pressupõe o controle, crítico e fiscalizatório, das decisões públicas pelos membros da sociedade. Povo que não a exerce não se autogoverna.

(...)

A conclusão é linear: a igual oportunidade de participação política revela-se condição conceitual e empírica da democracia sob a óptica tanto representativa quanto deliberativa. Como ideal a ser sempre buscado, consubstancia-se princípio de governo a homenagear a capacidade e a autonomia do cidadão em decidir ou julgar o que lhe parece melhor para a definição dos rumos da comunidade na qual inserido – requisito de legitimidade de qualquer sistema político fundado na liberdade.

Considerada a democracia participativa, observa Paulo Sérgio Novais de Macedo, "cidadão não é mero sinônimo de eleitor, mas de indivíduo participante, fiscalizador e controlador da atividade estatal" (Democracia participativa na Constituição Brasileira. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília: nº 178, abril/junho de 2008, p. 187)."

Destaca-se, ainda, que a participação dos sujeitos diretamente interessados nas decisões de que participam o Estado é também um instrumento de controle, tanto prévio, no momento de direcionar as finalidades a serem atendidas com a aplicação dos recursos públicos - como ocorre nos conselhos que compõem os serviços sociais autônomos - como posterior, no exercício do controle dos gastos públicos, conforme assegurado pelo art. 74, § 2º, da Constituição.

Assim, não há como conceituar os serviços sociais autônomos a partir da Constituição sem levar em conta o princípio democrático, que impõe a garantia de composição paritária, garantindo a presença dos destinatários dos serviços prestados pelo ente e afastando a presença exclusiva do Estado nos órgãos de gestão e de deliberação das entidades.

Sem a observância desse elemento, o serviço social não será "autônomo" e não executará o seu objeto social de forma adequada. A efetiva autonomia destes entes dependerá da correlação de forças entre as classes sociais pela hegemonia da sociedade civil e do Estado em seus respectivos órgãos diretivos, fazendo com que a 'vontade' da Administração Pública Federal nem sempre prevaleça em suas tomadas de decisão.

Afinal, se considerarmos dentro das características das entidades do Sistema "S" a possibilidade de prevalência da decisão do Estado nas suas deliberações, isso resultaria em uma ficção da capacidade do setor social ao qual aquela entidade se vincula de discutir os problemas da sociedade e de promover soluções. Configuraria o ente um mero ator direcionado unicamente pelo Poder Público.

Outra característica a ser ressaltada para conceituação dos serviços sociais autônomos, é que, apesar da natureza de direito privado e da autonomia administrativa que lhes é reservada, estas entidades possuem, por lei, a delimitação de sua atuação, de obtenção de recursos e da destinação destes e, por isso, submetem-se à fiscalização do Estado.

As fontes de custeio disponíveis às entidades do Sistema "S" para atingir seus objetivos sociais são previstas em suas respectivas leis de criação, bem como a destinação obrigatória de seus recursos. Assim, do recebimento de recursos públicos intrínseco aos serviços sociais autônomos, tem-se o surgimento da obrigação de prestar contas, mediante controle externo exercido pelo TCU no âmbito federal e pelos demais tribunais de contas no âmbito estadual e municipal.

Assim, a autonomia administrativa assegurada às entidades do Sistema "S" não afasta o controle finalístico estatal a ser exercido em relação a todas elas.

Nesse contexto, o conceito constitucional dos serviços sociais autônomos que se propõe é: pessoa jurídica de direito privado sem finalidade lucrativa, destinada exclusivamente à promoção dos direitos sociais inscritos no artigo 6º da Constituição Federal, criada por lei que preveja delimitação de sua atuação e de obtenção de recursos, detentora de participação equitativa dos setores sociais em seus órgãos de direção, com poder de auto-regulamentação e auto-gestão de recursos, porém submetida para controle finalístico à fiscalização do Tribunal de Contas da União.

5. Conclusões

Diante do exposto, compreende-se que os serviços sociais autônomos têm profundo fundamento constitucional e podem ser conceituados e ter o seu regime jurídico delineado a partir de parâmetros da Constituição.

Desde a constatação de que essas entidades desempenham atividades reconhecidas como direitos sociais no art. 6º da Constituição, passando pela distinção entre o Sistema "S" e a Administração Pública até a delimitação do regime jurídico dessas entidades, tudo se revela a partir de dispositivos e princípios constitucionais.

Quanto ao objeto desenvolvido pelos serviços sociais autônomos, desde a criação das primeiras entidades do Sistema "S" se viu a necessidade de o Estado fomentar ações de educação, saúde, lazer e treinamento profissionalizante dos trabalhadores, o que redundou na criação de pessoas jurídicas de direito privado que atuassem com maior eficiência na prestação de serviços de interesse geral não exclusivos do Estado.

No atual quadro constitucional, a presença privada na prestação desses serviços é admitida e incentivada, uma vez que a Constituição é permeada de dispositivos induzem a participação privada na prestação de serviços de interesse geral (v.g. art. 194, parágrafo único, VII, da CF, art. 196, *caput*, da CF, art. 205, *caput*, da CF).

O fomento à participação privada na prestação desses serviços ocorre pois, de um lado, os direitos sociais são direitos subjetivos a serem gozados por todos e o Estado tem a obrigação de prestá-los e de regulá-los, de outro, esse mesmo Estado possui cada vez menos recursos e estrutura administrativa para se desincumbir desse dever constitucional.

Ao fim e ao cabo, diante da contínua tentativa de governos mais recentes de se reduzir o Estado – reforma administrativa da década de 1990 e ideais liberais do atual governo – o Sistema "S" se apresenta como um propulsor da cidadania, da dignidade da pessoa humana e dos valores sociais do trabalho, fundamentos da República expressos no art. 1º da Constituição.

Essa atuação se destaca e ganha ainda mais importância na medida em que ela é feita para atender, principalmente, a trabalhadores, prestadores de serviços, empresários, comerciários e industriais, em setores estratégicos da economia, o que contribui, também, para a garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, II, Constituição), a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III, da Constituição).

A análise dos serviços sociais autônomos sob o enfoque constitucional também contribui para delinear o regime jurídico desse setor. Por um lado, a Constituição prevê as entidades que compõem a administração direta e indireta (arts. 22, XXVII, 37, XI, XVII e XIX, 38, dentre outros) e não insere o Sistema "S" nesse rol, por outro, é necessário dar flexibilidade ao regime jurídico dos prestadores privados de serviços sociais, para que haja dinamismo e eficiência.

A partir da criação da entidade mediante a edição de uma lei ou ato normativo equivalente, a sua natureza jurídica de direito privado lhe distância das regras de direito público, mas a sua fonte de custeio – contribuições e recursos públicos decorrentes da celebração de contrato de gestão – impõe a observância de normas de direito público.

Assim, nas relações privadas, os negócios jurídicos e os atos praticados pelos serviços sociais autônomos seguem o regime de direito privado. Entretanto, nas relações que envolvem dispêndio dos recursos públicos, as entidades se submetem aos princípios da Administração Pública, às normas de orçamento público e às regras de controle.

Por fim, um último elemento constitucional que se insere na conformação jurídica das entidades do Sistema "S" é o princípio democrático. Para que essas entidades cumpram o seu propósito de promover serviços sociais não exclusivos do Estado com eficiência, indispensável a garantia da autonomia do Sistema "S", porquanto somente com uma gestão equidistante do Estado com a participação dos setores beneficiários dos serviços é que se verifica quais são as demandas realmente necessárias e se controla, em tempo real, a utilização dos recursos.

A gestão democrática dos serviços sociais é estabelecida em diversos dispositivos constitucionais (art. 198, III, art. 194, VII, art. 206, VI, art. 204, II, da CF) e foi parâmetro para que o Supremo Tribunal Federal declarasse a inconstitucionalidade do Decreto nº 9.759/2019. Nesse contexto, o conceito constitucional dos serviços sociais autônomos que se propõe é o de pessoa jurídica de direito privado sem finalidade lucrativa, destinada exclusivamente à promoção dos direitos sociais inscritos no artigo 6º da Constituição Federal, criada por lei que preveja delimitação de sua atuação e de obtenção de recursos, detentora de participação equitativa dos setores sociais em seus órgãos de direção, com poder de auto-regulamentação e auto-gestão de recursos, porém submetida para controle finalístico à fiscalização do Tribunal de Contas da União.

6. Referências bibliográficas

- ALCÂNTARA, Christian Mendez. Serviços sociais autônomos e a Administração pública brasileira. A&C R. de Dir. Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 9, n. 37, p. 175-199, jul./set. 2009.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. Curso de direito Administrativo. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- BARBIERI, Carla Bertucci. Regime jurídico aplicável aos serviços sociais autônomos: impactos sobre a atividade de controle exercida pelo Tribunal de Contas da União. Brasília, 2013. 20f. – Artigo (Especialização) Instituto Brasiliense de Direito Público.
- BICALHO, Carina Rodrigues. Aplicação *sui generis* da teoria da desconsideração da personalidade jurídica no processo do trabalho: aspectos materiais e processuais. Rev. Trib. Reg. Trab. 3ª Reg., Belo Horizonte, v.39, n.69, p.37-55, jan./jun.2004.
- BOBBIO, Norberto. Teoria do ordenamento jurídico/Norberto Bobbio; apresentação Tércio Sampaio Ferraz Júnior; trad. Maria Celeste C. J. Santos; rev. téc. Cláudio De Cicco. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 6. ed., 1995.
- BORGES, Alice Gonzales. Serviços sociais autônomos. Revista eletrônica de direito do estado. n. 26. abril/maio/junho de 2011. Salvador.
- CARNEIRO NETO, Durval. Conselhos de Fiscalização profissional: uma trajetória em busca de sua identidade jurídica. Revista eletrônica sobre a reforma do estado n. 25 – mar/abr/maio 2011. Salvador.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- CAVALCANTI, Themistocles Brandão. Autarquias - natureza jurídica do Serviço Social do Comércio. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 19, p. 375-384, jan. 1950. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/11429>>. Acesso em: 09 abr 2020.
- CUNHA JR., Dirley da. Curso de direito administrativo/Dirley da Cunha Júnior – 17 ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2019.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2015.
- _____. Tratado de direito administrativo: administração pública e servidores públicos/Maria Sylvia Zanella Di Pietro; Fabrício Motta – 2. ed. rev. atual. e ampl.. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. Conceito de sistema no direito: uma investigação histórica a partir da obra jusfilosófica de Emil Lask. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1976.
- _____. Teoria da norma jurídica: ensaio da pragmática da comunicação normativa. 5ª ed., São Paulo: Atlas, 2016.
- FRANÇA, Rubens Limogi. Da Jurisprudência como Direito Positivo. Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, volume 66, 1971.
- FURTADO, Lucas Rocha. Direito administrativo. 5. edição revista e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- GOMES, Orlando. Pessoas jurídicas de direito público e de direito privado - autarquias - S.E.N.A.C. e S.E.S.C. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 19, p. 384-391, jan. 1950. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/11430>>. Acesso em: 09 Abr. 2020.
- JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 9. ed. São Paulo: RT, 2013.
- KANT, Immanuel. Crítica da razão pura. Trad. de Manuela Pinto dos Santos & Alexandre Fradique Morão. 2a. ed. Fundação Calouste Gulbenkian: Lisboa, 1989.
- MACHADO NETO, Alfredo José. *Et al.* Teoria geral dos sistemas/Alfredo José Machado Neto *et al*; organizadores Dante Pinheiro Martinelli *et al.* São Paulo: Saraiva, 2012.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; CUNHA, Carlos Eduardo Bergamini. Serviços Sociais Autônomos. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 263, p. 135-174, mai. 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/10647>>. Acesso em: 03 jan 2020.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de direito administrativo/Celso Antônio Bandeira de Mello. 34. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 99, de 14.12.2017. São Paulo: Malheiros, 2019.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo. parte introdutória, parte geral e parte especial / Diogo de Figueiredo Moreira Neto. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- _____. Natureza Jurídica dos Serviços Sociais Autônomos. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46938/46293>. Acesso em 01 jan. 2020.

- RAZ, Joseph. O conceito de sistema jurídico: uma introdução à teoria dos sistemas jurídicos. Tradução de Maria Cecília de Almeida; revisão de tradução de Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2018.
- SAMPAIO, Ricardo Alexandre. A contratação de entidades do Sistema "S" com base no art. 24, inc. XIII, da Lei nº 8.666/93 - Exame de legalidade. Revista Zênite - Informativo de Licitações e Contratos (ILC), Curitiba: Zênite, n. 218, p. 360-363, abr. 2012.
- SALGADO, Valéria Alpino Bigonha; ALMEIDA, Valdomiro José de. Propostas de taxonomias para órgãos e entidades da administração pública federal e outros entes de cooperação e colaboração. 2º ed. Brasília: IABS, 2012.
- SCAFF, Fernando Facury. Contrato de gestão, serviços sociais autônomos e intervenção do estado. Revista de direito administrativo, Rio de Janeiro, 225: 273-297, jul/set 2001.
- SOUTO, Marcos Juruena Vilela. *Outras entidades públicas e os serviços sociais autônomos*, in Revista de Direito do Estado, n. 1, jan-mar 2006: 137-153.
- TACITO, Caio. Serviço social autônomo - Remuneração - Competência. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 223, p. 314-318, jan. 2001. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/48473>>. Acesso em: 09 abr 2020.



SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS: ORGANIZAÇÃO INTERNA, PROIBIÇÃO DO RETROCESSO SOCIAL E CLÁUSULAS PÉTREAS

Autonomous social services: internal organization, prohibition of social backward and stone clauses

Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | vol. 15/2020 | p. 147 - 167 | Out - Dez / 2020
DTR\2020\14262

Edvaldo Nilo de Almeida

Doutorando em Direito Tributário no Programa de Pós-Doutoramento da UERJ e no Programa em Democracia e Direitos Humanos do Ius Gentium Conimbrigae/Centro de Direitos Humanos associado à Universidade de Coimbra. Doutor em Direito Público pela PUC-SP. Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Especialista em Direito Tributário pela Fundação Faculdade de Direito da UFBA. Especialista em Direito Tributário pelo IBET. Procurador do Distrito Federal e advogado. ORCID: [<https://orcid.org/0000-0001-8438-0482>]. edvaldonalmeida@yahoo.com.br

Área do Direito: Constitucional; Administrativo; Direitos Humanos

Resumo: O texto tem como objetivo investigar os serviços sociais autônomos e a sua organização interna, bem como a realização de uma interpretação que efetive progressivamente os direitos fundamentais sociais pelos serviços sociais autônomos, sob pena de ferir de morte o princípio constitucional do não retrocesso social e os direitos e garantias individuais do cidadão brasileiro elencados como cláusulas pétreas no texto constitucional. A metodologia consiste na análise da doutrina jurídica e jurisprudencial relacionadas ao tema, utilizando-se os métodos bibliográfico e documental, com ênfase nas fontes de estudo do Direito Constitucional e da Teoria Geral do Direito. Nessa senda, o problema a ser respondido é se o Estado, ao longo dos anos, sobretudo o Poder Executivo, pode juridicamente mitigar a existência e a densificação dos direitos fundamentais sociais concretizados pelos serviços sociais autônomos. Conclui-se pela impossibilidade de tentativas inconstitucionais de redução das receitas dos serviços sociais autônomos e, também, que existem limitações constitucionais para a extinção dessas entidades.

Palavras-chave: Serviço Social Autônomo – Organização – Proibição do retrocesso social – Cláusulas pétreas

Abstract: The text aims to investigate the autonomous social services and their internal organization, as well as the realization of an interpretation that progressively enforces the fundamental social rights by the autonomous social services, under penalty of injuring the constitutional principle of social non-retrogression and the individual rights and guarantees of the Brazilian citizen listed as stone clauses in the constitutional text. The methodology consists of the analysis of legal and jurisprudential doctrine related to the theme, using bibliographic and documentary methods, with emphasis on the sources of study of Constitutional Law and General Theory of Law. Along this path, the problem to be answered is whether the State, over the years, especially the Executive Branch, can legally mitigate the existence and densification of fundamental social rights realized by autonomous social services. It is concluded that unconstitutional attempts to reduce the revenues from autonomous social services are impossible, and also that there are constitutional limitations for the extinction of these entities.

Keywords: Autonomous Social Service – Organization – Prohibition of social setback – Stone clauses

Assista agora aos comentários do autor para este artigo

Sumário:

Introdução - 1.Organização jurídica interna dos serviços sociais autônomos -
2.Organização e direção superior a cargo da sociedade civil, do Poder Executivo e do



sistema sindical - 3.O princípio da proibição do retrocesso social - 4.Possibilidade de eventual extinção do serviço social autônomo e cláusulas pétreas? - Conclusão - Referências

Introdução

Os serviços sociais autônomos surgem na década de 1940, em face da ineficiência do Estado na formação de profissionais qualificados e da carência de políticas de lazer, cultura e saúde para os trabalhadores e seus familiares. Decerto, o Poder Público, diante das dificuldades em cumprir e expandir esses papéis tão indispensáveis, transfere a responsabilidade para os empresários que passam a ser responsáveis não só pela qualificação técnica-profissionalizante dos trabalhadores como por serviços relevantes de assistência social.

Desse modo, diante da clara dificuldade estatal em prover serviços de assistência social e educação profissionalizante para inclusão no mercado de trabalho e a atualização constante de técnicas de capacitação, foram criados os serviços sociais autônomos, com objetivos estabelecidos em lei e, por meio de contribuição tributária incidente sobre a própria folha de pagamento das próprias empresas, que tinham enorme necessidade de mão de obra saudável e qualificada e, a partir de então, passariam a organizar, a manter e a gerir o seu próprio serviço social e de aprendizagem em favor de seus trabalhadores.

De fato, os serviços sociais autônomos têm já na sua gênese a concreção de aspectos da seguridade social na sua concepção constitucional mais atual de promoção de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde e à assistência social do trabalhador (art. 194, caput, CF (LGL\1988\3)) e, assim, de formar e desenvolver políticas de promoção da integração ao mercado de trabalho (art. 203, III, da CF (LGL\1988\3)) por meio de desenvolvimento do ensino profissional e geração de empregos.

Por via de consequência, também, os serviços sociais autônomos têm na sua história a concretização direta de três dos quatro objetivos constitucionais fundamentais da República Federativa do Brasil, buscando-se construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), o desenvolvimento nacional (art. 3º, II) e a erradicação da pobreza e da marginalização com a redução as desigualdades sociais (art. 3º, III).

Por certo, é objeto comum dos serviços sociais autônomos a ampliação da oferta de serviços sociais à população, seja na área da educação, seja na concretização do direito social ao trabalho, seja na atenção à saúde, na assistência social ou em diversos outros aspectos relacionados à cidadania, à dignidade da pessoa humana, aos valores sociais do trabalho e ao pluralismo político (art. 1º, II, III, IV e V, CF (LGL\1988\3)).

Nesse ínterim, os serviços sociais autônomos vêm contribuindo para a melhoria da qualidade de vida e para o exercício da cidadania da população, com a finalidade de promover a execução de políticas de interesse coletivo e utilidade pública voltadas para a saúde no seu sentido mais amplo e adequado, ou seja, de atendimento às necessidades de alimentação, de habitação, de lazer, de cultura, de transporte, de emprego, de educação, de renda do trabalhador, de previdência, de proteção do meio ambiente urbano e rural, de liberdade, de acesso e posse de terra e de acesso a serviços de saúde. Registra-se que constitucionalmente e legalmente a noção de saúde deve ser compreendida não só como a falta de doença, mas sim como bem-estar individual e social do indivíduo.

Por outro lado, diante da notória deficiência do próprio Estado de cuidar dos direitos sociais, a cada dia o Sistema S ganha em relevância para a sociedade brasileira e, hoje, no âmbito Federal, por exemplo, compõem essa forma de organização o Sesi, o Sesc, o Senai, o Senac, o Sebrae, o Senar, o Sest, o Senat, o Sescop, o Centro de Reabilitação Sarah Kubitschek, a Apex-Brasil, a Abdi, a Anater, a Adaps e a Embratur.

Desse modo, o presente artigo tem como foco a interpretação do Direito voltada à



concretização dos direitos fundamentais sociais expressos ou implícitos no Estado Democrático de Direito brasileiro, bem como dissertar de forma crítica de como o Estado, ao longo dos anos, especialmente o Poder Executivo, tenta mitigar a existência jurídica e a densificação desses direitos pelos serviços sociais autônomos. Em outras palavras, tem-se como objetivo demonstrar que o texto constitucional impõe ao Poder Público o dever de respeito e a proteção jurídica positiva dos direitos sociais previstos na Constituição, com a realização de uma interpretação que efetive progressivamente os direitos fundamentais sociais pelos serviços sociais autônomos, sob pena de ferir de morte o princípio constitucional do não retrocesso social e os direitos e garantias individuais do cidadão elencados como cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, IV, CF (LGL\1988\3)).

A respeito da metodologia para pesquisa, utiliza-se a pesquisa bibliográfica ou teórica por se tratar de objeto teórico, com apoio no método dedutivo, o qual partirá de uma hipótese para se chegar à conclusão que poderá refutar ou corroborar o ponto de partida, do geral ao particular. Por sua vez, a pesquisa documental dará suporte científico ao estudo por tratar-se de objeto empírico, a qual tomará como base documentos jornalísticos, políticos, profissionais e jurídicos. Utilizar-se-á também, desse modo, o método indutivo, que parte da análise dos documentos indicados (particular) para se chegar à conclusão que pretende ser geral.

Outrossim, tendo em vista o sumário do trabalho, a tese divide-se em introdução, três itens e dois subitens e as conclusões. Em fase inicial, faz-se análise atenta da organização jurídica interna dos serviços sociais autônomos. No segundo item, buscar-se-á analisar, especificamente, o problema da organização e direção superior do serviço social autônomo a cargo da sociedade civil, do Poder Executivo e do sistema sindical, demonstrando-se, nesse ponto, as graves inconstitucionalidades nos nascimentos da Adaps e da Embratur. O terceiro item será dedicado a explorar o princípio da proibição do retrocesso social e as tentativas inconstitucionais de redução das receitas dos serviços sociais autônomos e, por fim, no quarto item, a observância das cláusulas pétreas e a possibilidade ou não de eventual extinção dos serviços sociais autônomos.

1. Organização jurídica interna dos serviços sociais autônomos

Ao se analisar as entidades integrantes do serviço social autônomo sob o prisma de sua organização jurídica interna e, igualmente, por não possuírem nem sócios e nem associados na sua composição, verifica-se a existência de uma singularidade na forma de como se constituem e são organizadas quando comparadas com as demais pessoas jurídicas de direito privado.

A Constituição Federal prevê a liberdade de associação como um direito fundamental, positivado no art. 5º, inc. XVII. Sobreleva-se do texto normativo que a associação referida na norma possui interpretação abrangente, devendo ser entendida como a possibilidade de participar de pessoas jurídicas de forma ampla, tais como as sociedades empresárias, as associações, os partidos políticos, as organizações religiosas e as fundações.

Destaca-se que a forma de participação dos indivíduos no alcance dos objetivos sociais de cada uma delas é fator distintivo dessas pessoas jurídicas para as entidades do serviço autônomo, em particular no que diz respeito à figura do sócio ou do associado. O sócio é aquele que integra a empresa, mediante contribuição de capital ou de serviços, objetivando contribuir para o atingimento do objetivo social da sociedade e participando no resultado que esta venha a alcançar. Em virtude desse vínculo relacional, a participação em sociedades é um negócio jurídico que pode demandar do sócio a capacidade de assumir obrigações tanto na fundação da sociedade, quanto na hipótese de seu posterior ingresso.

Os sócios se incumbem perante si e perante terceiros de honrar as obrigações existentes



139A

na legislação e no contrato social podendo, inclusive, responder subsidiariamente pelas obrigações da sociedade na hipótese de sociedade de pessoas ou de previsão do contrato social.

Uma vez constituída a sociedade, tem-se a figura do sócio como mero elemento constituidor da sociedade, assumindo uma posição singular de detentor de direito de crédito eventual contra a sociedade na hipótese de esta obter lucro ou de garantidor de eventuais prejuízos, caso existentes. Em seu relacionamento interno com a sociedade, o sócio se compromete a oferecer determinada quantia ou bem avaliável em pecúnia. Ante esse comprometimento, o sócio passa ser devedor dessa importância perante a sociedade, nos termos do art. 1.004 do Código Civil (LGL\2002\400).

Caso não cumpra o acordado, pode ser acionado pela sociedade para recebimento desses valores, respondendo, em todo caso, por eventuais danos causados por sua mora. Os demais sócios podem, ainda, preferir sua indenização, exclusão ou redução da quota ao montante já realizado, com a consequente realização da redução do capital social da sociedade, caso necessário. De igual modo, o sócio se posiciona perante terceiros como garantidor dos compromissos da sociedade de pessoas ou contratuais, em razão de posição de devedor subsidiário das obrigações da sociedade. Ademais, encontra-se obrigado a não empregar os fundos sociais em atividades alheias ao interesse da sociedade, conforme dispõe o art. 1.006 do Código Civil (LGL\2002\400).

Fora as obrigações descritas, o contrato social pode criar obrigações que não contradigam os termos da lei. De outro lado, os sócios são detentores de direitos perante as sociedades. O primeiro deles é o de participar nos lucros auferidos pela sociedade. Sendo os lucros obtidos em razão do desempenho da sociedade empresária, torna-se evidente que esses, em essência, pertencem à sociedade. No entanto, não haveria congruência lógica em demandar do sócio o emprego de seu capital sem que houvesse retorno do emprego de seu patrimônio na atividade empresária, razão pela qual se entende que o sócio contribui para o capital social da empresa na expectativa de participar dos lucros obtidos pela sociedade.

Afora esse direito, o sócio também possui outros como o de participar da administração da sociedade, fiscalizar seus negócios, ter acesso aos livros, obter informações sobre o estado financeiro da empresa, entre outros previstos no contrato social. Nesse contexto, por expressa previsão do art. 972 do CC (LGL\2002\400), a capacidade civil e a inexistência de vedação legal são os requisitos para que uma pessoa possa exercer a condição de sócio, admitindo-se a existência de sócio incapaz apenas na hipótese em que o sócio tiver sua incapacidade declarada após ter dado início a empresa, quando a tiver recebido de seus pais ou por herança.

Acordando sua associação para ingresso em sociedade, ou sua constituição, o indivíduo assume responsabilidades, como a de integralizar o capital social, devolução de lucros e resultados em razão de posterior verificação de sua distribuição em prejuízo do capital social, além de sua responsabilização pela utilização do nome social em atividades estranhas ao nome. Dessa forma, tem-se que a capacidade civil é critério indispensável para a condição de sócio.

De outro lado, no tocante aos associados, o objetivo é, sempre, o exercício de atividade finalística não econômica. Quanto à impossibilidade de exercício de atividade comercial, Silva (2019. p. 187) sustenta que a associação pode exercer atividade mercantil, desde que o resultado da sua atividade seja empregado na execução das próprias atividades da associação, sendo vedada a sua distribuição aos associados. O associado pode ser possuidor de quota ou detentor de fração do patrimônio da associação, mas a condição de associado é pessoal e apenas por ser transmitida se o estatuto permitir a transferência de forma expressa.

Diferentemente do que ocorre nas sociedades, os associados não possuem direitos e obrigações recíprocos. Como regra geral, devem os associados possuir direitos iguais,



12408

embora a lei permita que existam categorias com vantagens especiais. O vínculo da associação é com a pessoa que lhe é associada, sendo essa condição intransferível, salvo expressa autorização do estatuto. Ao associado incumbe, por exemplo, a obrigação de custear as atividades da associação mediante contribuição. Outra característica da associação é a do respeito ao princípio democrático na tomada de decisões, que deriva do poder da Assembleia Geral para alterar o estatuto e decidir os rumos da associação e destituir os membros de seus órgãos diretivos.

Além disso, a exclusão do associado apenas pode acontecer se houver justa causa e se for precedida de procedimento no qual lhe seja garantido o direito de defesa e de recurso. Para exercer os direitos que lhe confere o estatuto social, o associado necessita deter capacidade civil, de forma a se comprometer com os objetivos da sociedade e exercer os direitos que são concedidos pelo estatuto.

No tocante às entidades do serviço social autônomo, por sua vez, a situação de seus beneficiários apresenta estrutura jurídica diversa das anteriormente expostas. Inicialmente, destaca-se que os beneficiários não contribuem com o capital social da entidade, a qual é sustentada, principalmente, por verbas arrecadadas pelo Poder Público. Assim, os beneficiários não podem ser chamados a responder em hipótese de a entidade apresentar prejuízo fiscal, tampouco recebendo qualquer valor em caso de haver sobras orçamentárias da entidade.

Ademais, os beneficiários não podem influir diretamente nos diversos ramos do serviço social autônomo, não lhes sendo facultado alterar seu regulamento, tampouco votar em matérias de seu interesse, salvo se participarem dos órgãos de direção. Na hipótese de ser a entidade dissolvida, o excesso de seu patrimônio, após a satisfação de suas obrigações, não reverte em favor dos beneficiários – o que poderia ocorrer no caso da sociedade ou da associação – devendo o patrimônio ter a destinação que lhe foi atribuído pela norma instituidora.

De outro fronte, os serviços prestados se encontram disponíveis aos beneficiários sem a necessidade de qualquer manifestação destes. A vinculação se dá, por exemplo, por se inserir o beneficiário dentro de uma determinada categoria econômica ou profissional e independentemente de anuência expressa do indivíduo para sua disponibilização. Além disso, tem-se que os órgãos diretivos das entidades são constituídos por pessoas que não contribuíram com o capital social da entidade – como ocorre nas sociedades – ou adquiriram a condição de participar da sociedade mediante associação – o que acontece nas associações.

Assim, os dirigentes das entidades do serviço social autônomo ostentam essa condição, em razão de cumprirem com as regras de indicação das normas instituidoras e não por eventual contribuição para a entidade. Como exemplo, temos que o presidente do Conselho Nacional do Sesi é indicado diretamente pelo Presidente da República¹, ao passo que os beneficiários do Sesi são o trabalhador da indústria e sua família².

Desse modo, como podem vir a responder pelos atos praticados durante o período em que estiveram à frente da entidade, bem como pela necessidade de serem sujeitos de direitos e obrigações, os dirigentes das entidades necessitam de capacidade civil, enquanto os beneficiários dos serviços das entidades não necessitam, bastando, por exemplo, que um de seus pais ostente tal condição para ser beneficiário. Tem-se, pois, que a condição de beneficiário das entidades do serviço social autônomo independe da capacidade civil.

Assim sendo, seja sob a ótica societária, seja pela da capacidade civil, tem-se que a figura do beneficiário das entidades do serviço social autônomo não equivale a do sócio ou associado, o mesmo ocorrendo para figura de seus dirigentes, cuja indicação segue critérios estabelecidos em lei ou decreto regulamentar com fundamento constitucional no art. 84, inciso IV, da CF (LGL\1988\3), e não em contrato social ou estatuto de associados. Certamente essa diferenciação é bastante salutar para se diferenciar os



2438

sócios ou associados das espécies de participação experimentada pelos integrantes e beneficiários do serviço social autônomo.

Desse modo, seria salutar a alteração legislativa do art. 44 do Código Civil (LGL\2002\400) para o acréscimo dos serviços sociais autônomos no inciso VII, pois, são qualificadas com características próprias e apartadas e, a despeito de serem pessoas jurídicas de direito privado, não são associações como sustentam alguns autores³ ou sociedades e, muito menos, fundações, organizações religiosas, partidos políticos e empresas individuais de responsabilidade limitada.

2. Organização e direção superior a cargo da sociedade civil, do Poder Executivo e do sistema sindical

A verificação dos requisitos e das formas de direção das entidades integrantes do serviço social autônomo é uma tarefa que demanda uma análise da própria legislação que criou essas entidades sob a perspectiva da autonomia, bem como da interpretação efetuada pelo STF em caso envolvendo a troca da presidência de uma das entidades do serviço social autônomo.

Inicia-se a avaliação, portanto, pelo primeiro serviço social autônomo criado, o Senai, por meio do Decreto-Lei 4.048/1942 (LGL\1942\9), complementado pelo Decreto-Lei 4.936/1942 (LGL\1942\8) e regulado pelo Decreto 494/1962. O Senai é composto, em nível nacional, pelo Conselho Nacional e Departamento Nacional e em nível regional pelos Conselhos Regionais e Departamentos Regionais.

O Conselho Nacional é composto por representante da Confederação Nacional das Indústrias (presidente da CNI e presidentes dos Conselhos Regionais), um representante sindical do setor do transporte, comunicação e pesca, o diretor do Departamento Nacional, o diretor da Diretoria de Ensino Industrial do Ministério da Educação e Cultura, um representante do Ministério da Economia, e seis indicados pelos trabalhadores da indústria, por meio de sindicatos.

Na esfera regional, os Conselhos Regionais são compostos pelo presidente da Federação das Indústrias local, quatro delegados das atividades industriais, um representante sindical do setor do transporte, comunicação e pesca, o diretor do Departamento Regional, um representante do Ministério da Economia, um representante do Ministério da Educação e um representante dos trabalhadores na indústria. Ao Poder Público cabe a indicação de dois integrantes para sua composição.

Com base na análise supra, tem-se que a estrutura do Senai possui relevante participação da sociedade, caracterizada por um equilíbrio de forças entre o setor produtivo, representado pela CNI, o Poder Público, por meio de seus indicados, e os sindicatos, pelos seus delegados, afirmando-se plenamente a sua autonomia. Essa modalidade de participação nos órgãos de direção com equilíbrio de participação da sociedade e do Estado é praticamente replicada no Sesi, Senac, Sesc, Senar, APS-Sarah, Sest, Senat, SESCOOP, Sebrae, Apex, ABDI e Anater, equilibrando-se as forças de decisão e o pluralismo político dentro das entidades.

Em verdade, ao se analisar a composição das entidades dos serviços sociais autônomo, constata-se que, em sua maior parte, a proporção entre participantes do Poder Público e da sociedade é mantida de forma equilibrada, com uma estrutura que privilegia a participação da sociedade na tomada de decisões. Sua estrutura porosa exposta a diversos segmentos sociais inclui a presença de empresários, trabalhadores, corpo técnico e governo, permitindo-se que seus órgãos diretivos apresentem uma visão ampla e plural, essencial para fins de fiscalização pelo controle social, permitindo-se a consideração de um amplo espectro de realidades ao se decidir pelas iniciativas a serem implementadas quando da busca da concretização de seu respectivo fim social.

2.1. Os casos patentemente inconstitucionais da Adaps e da Embratur



1228

A pluralidade de visões aliada ao caráter democrático na origem do corpo diretivo não se encontra presente, contudo, na Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde (Adaps) e na Agência Brasileira de Promoção Internacional do Turismo (Embratur). A primeira conta com uma pequena participação da sociedade, sendo esta capaz de indicar apenas um terço de seus membros, enquanto na última é ainda pior a situação de controle social.

Na verdade, constata-se na estrutura da Adaps e da Embratur a completa sujeição de suas decisões à posição amplamente majoritária do Poder Público, o que retira, por completo, a caracterização de autonomia e independência necessária por parte do serviço social. Portanto, na Adaps e na Embratur não se verifica a existência de diálogo e a pluralidade de fontes e de opiniões existentes nas demais entidades do serviço social autônomo. Nas entidades ora analisadas, o Poder Público possui a prerrogativa de aprovar as suas decisões, sem o eventual confronto necessário e qualificado por parte da sociedade. Decerto, enquanto nos serviços sociais autônomos o governo influencia nas decisões sobre a implementação das políticas, nos casos da Adaps e da Embratur, o governo efetivamente decide, sem a possibilidade de equilíbrio e interferência real da sociedade.

Ciente da inconstitucionalidade decorrente da ausência de representação relevante da sociedade nos órgãos diretivos da Adaps, o Congresso Nacional propôs as Emendas à MP 890/2019 (LGL\2019\6633) 3, 6, 23, 34, 35, 36, 42, 47, 48, 49, 59, 63, 64, 66, 95, 96, 99, 108, 138, 158, 160, 177, 212, 214, 232, 250, 285, 286, 307, 320, 334, 335, 339, e 356, com o ensejo de ampliar a participação da sociedade civil no Conselho Deliberativo, fundamentando a alteração em razão da necessidade de observância da pluralidade de visões sobre matérias envolvendo a atenção primária da saúde. Antes das referidas alterações o Conselho Deliberativo era composto de sete membros, sendo seis indicados pelo Ministério da Saúde e um da sociedade.

Aprovadas algumas pequenas alterações ao texto original, a composição passou a ser de doze membros, sendo 6 do Ministério da Saúde, 1 do Conselho Nacional de Secretários de Saúde, 1 do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, 1 representante da Associação Médica Brasileira, 1 representante do Conselho Federal de Medicina, 1 representante da Federação Nacional dos Médicos e 1 representante do Conselho Nacional de Saúde, o que ainda situa a entidade fora do ideal constitucional, porquanto o principal órgão da Adaps ainda é amplamente dirigido pelo Estado e sem a observância da necessidade de composição equânime entre Estado e sociedade. Por outro lado, o Conselho deliberativo da Embratur é composto por 11 membros, sendo 7 indicações estatais e por 4 representantes de entidades privadas de turismo, sendo presidido pelo Ministro de Estado do Turismo. Essa composição, de forma até mais evidente do que na Adaps, revela o dirigismo estatal das atividades, acrescentando-se o fato de que até mesmo a representação privada existente sofre forte influência e vinculação ao poder estatal, uma vez que a necessidade dos representantes da sociedade serem do Conselho Nacional do Turismo afigura-se como limitação completamente desarrazoada, porquanto o referido órgão é composto majoritariamente de integrantes estatais e os representantes da sociedade são indicados pelo Presidente da República.

Não se verifica, portanto, a existência de independência da Adaps e da Embratur em relação à administração pública, razão pela qual essas entidades não possuem a autonomia necessária para que possam funcionar sob a forma de serviço social autônomo, sendo inconstitucional a utilização dessa forma de estruturação jurídica, tratando-se, ao que tudo indica, de mero instrumento de criação de entidades privadas, inteiramente submissas ao Estado, como forma de inconstitucionalmente se contornar as demandas burocráticas estatais.

Dada a grave situação de ausência de isonomia entre a participação estatal e a da sociedade, a regra legal segundo a qual os representantes dos ministérios e das entidades do Conselho Deliberativo da Embratur devem ser escolhidos pelo Chefe do Poder Executivo revela flagrante inconstitucionalidade na formação desse serviço social



autônomo, pois os representantes da iniciativa privada ligados ao turismo deveriam possuir o direito de escolher seus representantes, em consonância com o princípio democrático, revelando que, na realidade, o órgão deliberativo máximo da Embratur é, na realidade, estatal e não parte de permanente cooperação entre Estado e sociedade. Assim sendo, não se revela aderente ao regramento constitucional vigente a criação de entidades do serviço social autônomo desprovidas do necessário contrapeso da sociedade em relação ao Poder Público. Se um dos motivos levados em consideração para a instituição de entidades de serviço social autônomo foi a incapacidade do Poder Público de garantir a concretização de direitos sociais, necessitando atuar em cooperação com a iniciativa privada para fomentar e proteger esses direitos, nenhum sentido faz, portanto, permitir que o Estado crie uma entidade privada inteiramente sob o seu domínio.

A criação de uma entidade sob essas condições, não revela o melhor sistema de enfrentamento das idiosincrasias da administração pública e se aproxima de forma perigosa de uma tentativa de burlar o sistema constitucional de controle dos atos administrativos previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988, entre os quais se inserem a obrigatoriedade de realização de concurso público para admissão de pessoal e a realização de licitações para contratação de obras, serviços, compras e alienações. Ademais, o desvirtuamento da figura das entidades do serviço social autônomo como instrumento para escapar das limitações impostas ao Poder Público pela Constituição é medida que representa, por si só, um atentado ao princípio constitucional da moralidade administrativa.

Decerto, a norma instituidora que cria entidade do serviço social autônomo sem a observância da paridade de poderes entre o Estado e a sociedade acaba por desvirtuar inconstitucionalmente o instituto, prejudicando a sociedade como um todo – já que essa deixa de ser beneficiária de uma entidade capaz de assumir uma postura independente na busca de seu fim social – e em seu lugar vê surgir uma entidade sujeita aos notórios problemas da administração estatal, sem os instrumentos de controle social necessários para assegurar a correta e adequada destinação dos recursos públicos recebidos. Se o objetivo do Poder Público foi criar uma entidade privada, que esteja inteiramente sob seu controle, para a concretização de uma atividade social, deveria ter se utilizado da figura da fundação, não podendo, em qualquer caso, criar entidade de serviço social que não possui autonomia para decidir as políticas das quais se encontra encarregada de concretizar. A criação dessas entidades viola, assim, o disposto no art. 37 da CF (LGL\1988\3), porquanto, na prática, cria pessoa jurídica integrante da administração pública federal que não se sujeita aos controles de despesas, ingresso, financiamento e orçamento exigidos das entidades que integram o Poder Público.

Essa concepção das entidades do serviço social autônomo como entidades abertas ao debate e como um espaço de concepções plurais é decorrente da própria natureza dos direitos sociais, os quais correspondem a um processo de evolução história de consolidação de lutas em busca da plena dignidade da pessoa humana. Por incorporarem esse histórico de lutas e conquistas da humanidade ao longo da evolução histórica, entende-se que seus valores se incorporam à própria cidadania e por tal medida não podem ser suprimidos. Nesse sentido, forçoso se reconhecer a chapada inconstitucionalidade da criação da Adaps e da Embratur como entidades de serviço social autônomo, eis que no sistema constitucional radica a compreensão de que o serviço social autônomo funciona adequadamente com uma cultura institucional de assumir as suas próprias decisões e não com a interferência de forma absoluta por parte do poder estatal, enfraquecendo-se, por conseguinte, a legitimidade do seu papel frente aos seus principais destinatários que são os próprios cidadãos.

3.O princípio da proibição do retrocesso social

A existência de entidades do serviço social autônomo, com personalidade jurídica de direito privado, que cumpram os requisitos de criação por lei, destinando-se à concretização de um fim social e prestando serviços de interesse de toda a sociedade,



1448

significa a disponibilização de um instrumento de garantia institucional da sociedade, porque implica na criação de uma estrutura organizativa e procedimental que busca a universalização dos direitos sociais.

Justamente em virtude da necessidade de proteção dos direitos sociais é que exsurge, por exemplo, a questão da proibição constitucional do retrocesso social, de modo a restringir a atuação legislativa que possuam como resultante a redução da proteção social concedida aos cidadãos. Isso, porque os direitos sociais, uma vez obtidos, transformam-se em garantia institucional e direito subjetivo, atuando a vedação ao retrocesso social como uma barreira limitadora da "[...] reversão dos direitos já conquistados, com fundamento no princípio da confiança e da segurança dos cidadãos, em respeito à dignidade da pessoa humana [...]"⁴. Um direito social, uma vez reconhecido pelo legislador, não pode ser arbitrariamente extinto.

Esse princípio não se encontra positivado expressamente no texto constitucional, decorrendo da interpretação dos direitos concedidos pela Constituição Federal aliada aos tratados de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário. Em virtude de tal fato, necessário se faz reconhecer que a vedação ao retrocesso social é um princípio implícito no ordenamento jurídico brasileiro, embora seus corolários possam ser identificados no texto positivado na Constituição.

Como se sabe, a alteração do texto constitucional demanda quórum especial de três quintos dos parlamentares de cada uma das casas legislativas, em votações realizadas em dois turnos em cada uma das casas. Apesar dessa forma qualificada de alteração do texto normativo, a própria Constituição Federal tratou de elencar hipóteses de normas, entre as quais as que visem a evitar abolir direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, inciso IV). Dessa forma, o papel da Constituição não é apenas o de fixar normas que apontem para o futuro, mas o de tornar inalienáveis os direitos conquistados em decorrência das lutas do passado. Destarte, embora hodiernamente destinada ao legislador, a impossibilidade de abolição das normas constitucionais, afigura-se oponível erga omnes, especialmente contra o Poder Executivo, legitimando-se o controle dos atos da Administração Pública tomando-se como parâmetro o princípio de proibição do retrocesso social.

Em suma, a vedação do retrocesso social é o princípio sobre o qual se erguem os fundamentos para a impugnação de medidas que visem suprimir ou restringir direitos sociais tendo como resultado a sua violação. Para que não se viole o princípio da proibição do retrocesso social, é fundamental que se preserve o núcleo duro desses direitos, em especial naquilo que for necessário para uma vida de acordo com a preservação da dignidade da pessoa humana.

3.1. ADIns 6373 e 6378, MP 932/20 e as tentativas inconstitucionais de redução das suas receitas

Os serviços sociais autônomos foram criados na década de 1940 no Brasil por meio de legislação específica que conferiu, a cada um dos entes, a missão constitucional de prestar serviços sociais em favor de determinado setor, de determinados trabalhadores ou, ainda, da sociedade em geral, especialmente na promoção e indução ao emprego.

Decerto, o sistema sempre esteve desde a sua origem em permanente luta com o Poder Executivo e o Poder Legislativo quanto ao seu modelo de financiamento e a cada novo governo ou legislatura o calor do debate se acirra ainda mais ao ponto de um Ministro de Estado afirmar que irá "meter a faca no Sistema S. Se o interlocutor é inteligente, preparado e quer construir, como o Eduardo Eugênio corta 30%. Se não, corta 50%"⁵.

Desse modo, invariavelmente, as sucessivas leis que autorizaram, instituíram ou criaram os serviços sociais autônomos, vêm veiculando disposições concretizadoras dos direitos sociais assistenciais, ligadas ao desenvolvimento de categorias profissionais ou econômicas específicas, ou, ainda, de políticas públicas fundamentais ligadas à geração



de emprego e à promoção da saúde. Assim, todos os serviços sociais autônomos estabelecidos na ordem jurídica brasileira buscam garantir o acesso dos direitos sociais atualmente previstos no artigo 6º, da . Dessa maneira, o art. 6º da estabelece como direitos sociais "a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados". Já o art. 203, III, da dispõe que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos a promoção da integração ao mercado de trabalho.

Nesse rumo, a Lei 8.742/93 (LGL\1993\71), que dispõe sobre a assistência social no Brasil, prevê que os objetivos são a proteção social, a promoção da integração ao mercado de trabalho, a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, a vigilância socioassistencial e a defesa dos direitos sociais dos brasileiros. Assim, os serviços sociais autônomos, na qualidade de entidades de assistência social criadas por lei, fazem jus ao recebimento das contribuições que lhes são destinadas para concretizar os direitos sociais especificados na Constituição e na legislação de sua criação.

A prestação desses serviços não decorre da lei ou do decreto que instituiu cada ente, mas sim da consecução dos objetivos fundamentais da República (art. 3º da CF (LGL\1988\3)), especialmente o de garantir o desenvolvimento nacional (art. 3º, inc. II, da CF (LGL\1988\3)) e de reduzir as desigualdades sociais (art. 3º, inc. III, da CF (LGL\1988\3)). Ademais, a atividade das entidades do Sistema S estão diretamente afetas à implementação dos direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição (à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção, à maternidade e à infância e à assistência) e da assistência social, prevista no art. 203 da Constituição.

Assim, a MP 932/20 (LGL\2020\3554) discutida nas ADIns 6373⁶ e 6378⁷, ao reduzir em 50% as alíquotas das contribuições sociais destinadas as entidades do Sistema S acaba por violar frontalmente os arts. 3º, 6º e 203 da Constituição, porquanto prejudica desproporcionalmente atividades sociais que visam exatamente o "suposto" objeto da norma provisória que é a promoção do emprego. Essa desoneração da folha de pagamento apenas para os serviços sociais autônomos é medida inócua já que, ela mesma, prejudica abusivamente os serviços que têm por norte garantir a manutenção da produção e do emprego na sociedade brasileira e, que devido ao desaquecimento da economia, já estão trabalhando com cerca de 30% da sua arrecadação ordinária e, ainda, não há pertinência temática, inviabilizando a continuidade da prestação de serviços sociais de excelência que contribuem para o desenvolvimento econômico do país.

É certo que essas alterações, em regra momentâneas, de acordo com a conveniência e a oportunidade de determinados dirigentes políticos ou ocupantes temporários de cargos de confiança, estão de encontro a entidades historicamente sólidas que prestam um bom serviço à sociedade brasileira, além de contrariar normas de conduta e normas organizacionais que são longevas e consolidadas contra o enfrentamento de diversas crises fiscais ao longo dos tempos. Não se pode esquecer que os serviços sociais autônomos surgem no Brasil exatamente em razão da ineficiência estatal na formação de profissionais qualificados e a carência de políticas de educação, cultura e saúde para os trabalhadores e seus familiares. Decerto, o Poder Público, diante das dificuldades em cumprir e expandir esses papéis tão indispensáveis, transfere a responsabilidade para os empresários que passam a ser responsáveis não só pela qualificação técnica-profissionalizante dos trabalhadores como por serviços relevantes de assistência social.

Desse modo, diante da problemática estatal em prover serviços de assistência social e educação profissionalizante para inclusão no mercado de trabalho e a atualização constante de técnicas de capacitação, foram criados os serviços sociais autônomos, com objetivos estabelecidos em lei e, por meio de contribuição tributária incidente sobre a



12468

própria folha de pagamento das empresas, que tinham enorme necessidade de mão de obra saudável e qualificada e, a partir de então, passariam a organizar, a manter e a gerir o seu próprio serviço social e de aprendizagem em favor de seus trabalhadores.

De fato, os serviços sociais autônomos têm a concreção de aspectos da seguridade social na sua concepção constitucional mais atual de promoção de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde e à assistência social do trabalhador (art. 194, caput, da CF (LGL\1988\3)) e, assim, de formar e desenvolver políticas de promoção da integração ao mercado de trabalho (art. 203, inciso III, da CF (LGL\1988\3)) por meio de desenvolvimento do ensino profissional e geração de empregos. Além disso, o próprio Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) já demonstrou por meio de pesquisas técnicas que a desoneração da folha no Brasil não gera efeitos positivos na demanda por trabalho⁸ e, mais, no caso estudado, já faz com que as próprias entidades do S que são as instituições que mais empregam proporcionalmente no Brasil (recursos recebidos x número de funcionários) pelo seu amplo espectro e fundamento social também tenham que demitir centenas de funcionários.

Mas não é só. Da leitura da norma constitucional do art. 149 da CF (LGL\1988\3), elenca-se três modalidades de contribuições: as sociais, as de intervenção no domínio econômico e as de interesse de categorias profissionais ou econômicas. Referidas contribuições possuem natureza jurídica tributária autônoma, diferente de impostos, taxas, contribuições de melhoria ou empréstimo compulsório. Outra característica singular dessas contribuições é a destinação da sua arrecadação, pois, nem sempre, é destinada ao Estado, mas, também, a pessoas jurídicas que não integram, diretamente, a estrutura administrativa estatal como as autarquias e as entidades privadas que colaboram com o Poder Público.

A natureza das contribuições tributárias que financiam o sistema S, o qual existe como instrumento para a concretização de direitos sociais, exige um cuidado maior ao se lidar com os recursos recebidos pelas entidades do serviço social autônomo. Por certo, o caráter finalístico é elemento que diferencia as contribuições sociais de outras espécies tributárias e, ao mesmo tempo, determina a destinação a ser dada ao produto das arrecadações. Se o art. 149 da CF (LGL\1988\3) prevê a possibilidade de a União instituir contribuições para a garantia de direitos sociais, por exemplo, a instituição desse tributo tem que ser destinada ao seu desiderato, em regra, sob pena de se retirar a lógica normativa do texto constitucional. Esse argumento da finalidade das contribuições sociais encontra validade jurídica na estrutura desses tributos dentro da CF (LGL\1988\3), porquanto o art. 149 vinculou expressamente a instituição de contribuições para as áreas para as quais foram criadas, mediante a utilização da expressão "como instrumento de atuação nas respectivas áreas", ou seja, como meio de atuação nas áreas sociais, de intervenção de domínio econômico e de categorias profissionais ou econômicas.

Por certo, o artigo 149 da CF (LGL\1988\3) prevê a competência tributária privativa da União Federal para "instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas". Acerca das contribuições de seguridade social, o artigo 195 dispõe que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, e das contribuições sociais a que alude o dispositivo. Por sua vez, o artigo 240 da Carta Magna esclarece que as contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, não se incluem naquelas listadas no citado artigo 195. Assim, a alteração da destinação das contribuições do sistema S representa uma violação à finalidade das contribuições sociais, prevista nos arts. 149 e 240 da Constituição.

Por fim e não menos importante, o aumento exacerbado de 100% da taxa de retribuição da Receita Federal do Brasil para arrecadação das contribuições do S configura nítido



1278

confisco, pois representa uma interdição desproporcional ou injusta apropriação estatal, comprometendo-se de forma abusiva ainda mais as atividades sociais das entidades, ou seja, configura-se confisco o injustificado aumento em dobro da retribuição a ser paga à RFB pelos mesmos serviços administrativos prestados há anos às entidades sociais.

Nesse sentido, é incontestável que os serviços sociais autônomos visam criar mercado de trabalho e melhorar a quantidade e a qualidade dos empregos, com a inclusão das pessoas mais afastadas do mercado de trabalho, bem como de reduzir a pobreza, com eficazes medidas de interconexão de políticas de emprego, sociais e de pobreza.

Portanto, entende-se que chegou a hora do Excelso Supremo Tribunal Federal de uma vez por todas barrar as intempéries momentâneas do governo de ocasião e medidas legislativas como a MP 932/20 (LGL\2020\3554) ou outras tentativas inconstitucionais de redução de receitas dos serviços sociais autônomos, pois, além dos óbices constitucionais materiais, traduzidos na violação aos arts. 3º, 6º, 149, 150, IV, 194, 195, 203, III, e 240 da Constituição Cidadã, não contribuem em nada para inclusão no mercado de trabalho e será um incontestado recado para o futuro no sentido de que leis de claro retrocesso social não passam pelo crivo da razoabilidade que também condiciona os atos estatais.

4. Possibilidade de eventual extinção do serviço social autônomo e cláusulas pétreas?

Com a garantia da imutabilidade dos direitos e garantias concedidos aos cidadãos e verificado que as entidades do serviço social autônomo são veículos por meio dos quais a parceria entre Estado e iniciativa privada busca concretizar esses direitos, necessário se faz analisar a possibilidade de eventual extinção de entidade do serviço social autônomo.

Em estudo elaborado pela Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados, Gisele Santoro Trigueiro⁹, observou-se que a extinção de uma entidade do sistema "S" configura violação, a um só tempo, aos seguintes direitos individuais previstos na Constituição: direito à propriedade (art. 5º, XXII) e devido processo legal (art. 5º, LIV). Isso porque, as entidades do serviço social autônomo têm natureza jurídica de direito privado e, desse modo, não poderia o Estado extingui-las, sob pena de interferência indevida do Poder Público na propriedade privada.

Outro óbice material à edição de emenda constitucional para extinguir entidade do sistema "S" seria o do art. 8º da Constituição, que protege o direito à livre associação profissional ou sindical. Entende-se que os direitos e garantias individuais não são apenas aqueles insertos exclusivamente no art. 5º da Constituição. Há direitos individuais em toda a Constituição Federal e a proteção conferida pela cláusula pétrea também abarca os direitos sociais. Nesse sentido, Ingo Sarlet (2016) disserta, in verbis:

"Antes de adentrarmos com maior ênfase o problema dos direitos sociais, é necessário registrar, ao menos de acordo com a evolução doutrinária e jurisprudencial dominante no Brasil, que em princípio não apenas os direitos fundamentais expressamente elencados no Título II da CF (LGL\1988\3), mas também direitos dispersos pelo texto constitucional encontram-se blindados em face do poder de reforma constitucional, como dá conta o paradigmático julgamento proferido pelo STF quando da impugnação da constitucionalidade do artigo 2º da Emenda Constitucional nº 3/1993 (LGL\1993\20), ocasião na qual, além do reconhecimento de que as limitações ao poder de tributar estabelecidas no artigo 150, III, CF (LGL\1988\3), correspondem, no plano subjetivo, a direitos e garantias fundamentais do contribuinte, também foi reconhecido que tais direitos e garantias não poderiam ser pura e simplesmente abolidas ou desconsideradas pelo poder reformador."

Sobre essa questão, o STF já reconheceu a existência de direitos fundamentais fora do art. 5º quando decidiu que as limitações ao poder de tributar como limite material à possibilidade de emenda à Constituição¹⁰. Há, ainda, limitação constitucional material ao poder de reformar a Constituição quanto ao princípio fundamental inserido no art. 1º,



12488

inciso IV, da Constituição, que estabelece como fundamento da República Federativa do Brasil os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa. Esse dispositivo é complementado pelos arts. 170 e 193 da Constituição, que protegem a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano, e a ordem social, que tem por base o primado do trabalho.

Dessarte, as entidades integrantes do serviço social autônomo possuem, como razão de existir, a execução de ações voltadas a concretizações de direitos sociais que são inalienáveis, em especial os fundados no art. 6º da Constituição. Portanto, a existência dessas entidades se encontra diretamente vinculada a esses direitos fundamentais sociais. Não há como se almejar a dignidade da pessoa humana sem a valorização do trabalho, a garantia da saúde, a assistência aos desamparados, a educação e o lazer.

Nesse sentido, eventual extinção de entidades do serviço social autônomo implicaria em violação aos direitos sociais previstos no art. 6º da Constituição Federal, revelando, por sua vez, evidente retrocesso social, porque os valores defendidos estão diretamente relacionados aos princípios sensíveis da Carta e aos fundamentos da República.

Em face de tais elementos, é evidente a constatação de que a extinção das entidades do serviço social autônomo trata-se de medida vedada pela Constituição Federal, porquanto implicaria em retrocesso para toda a sociedade, dada a capilaridade e a finalidade social de seus serviços, com a consequente cessação desses serviços sem grave prejuízo sobre a concretização dos direitos sociais.

Torna-se forçoso reconhecer que a proteção às entidades que se prestam à concretização de direitos sociais visa a evitar o constitucionalismo abusivo, o legalismo autocrático, a democracia iliberal e o retrocesso institucional. Em detalhada decisão monocrática proferida quando do deferimento da Medida Cautelar em Ação Declaratória de Descumprimento de Preceito Fundamental 622/DF¹¹, o Min. Roberto Barroso definiu que nos tempos modernos as maiores ameaças à democracia não vêm de grupos que adquirem o poder por meio de golpes de Estado, mas sim por meio de alterações normativas pontuais.

Referidas alterações vão sendo introduzidas de forma aparentemente formal, e, quando analisadas isoladamente, podem deixar dúvidas quanto a sua inconstitucionalidade. No entanto, quando analisadas em conjunto, implicam progressiva redução de direitos e significam verdadeiro ataque ao regime democrático, mediante exclusão do espaço público de todos os dissidentes e agentes que possam limitar ou dividir com o líder autocrático o poder soberano.

No mérito da citada Ação Declaratória, analisou-se decreto do Presidente da República que exonerou membros do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), decidindo-se que as medidas promovidas pelo Executivo conferiram a ele o controle da sua composição e das suas decisões, neutralizando-o como instância crítica de controle e frustrando o texto constitucional que garantiu participação a sociedade civil na formulação e no controle das políticas públicas para crianças e adolescentes¹².

Portanto, verifica-se que o exercício do controle de atos do Poder Público pelo Poder Judiciário se afigura possível mesmo quando haja dúvidas sobre a constitucionalidade das normas impugnadas, se no choque de princípios estiver em jogo a possibilidade de nulificação de um direito social, como ocorreu no caso da participação popular no Conanda.

Ademais, imperioso ressaltar que a proteção às entidades de serviço social autônomo não é absoluta, no sentido de que o exercício de prerrogativas legais que não impliquem restrição ou supressão de direitos podem ser efetuadas, dentro dos limites da lei, sem que haja em tal ação estatal vício de inconstitucionalidade. Por exemplo, a possibilidade de alteração do Presidente de entidade de serviço social autônomo já foi devidamente analisada pelo STF, entendendo-se que a exoneração pode ser efetuada a qualquer tempo pela autoridade responsável pela nomeação¹³.



2498

Nas hipóteses em que os integrantes dos órgãos de orientação e administração sejam demissíveis ad nutum, a figura de seu mandato assume caráter de mero instrumento de controle temporal de permanência do integrante, não servindo, contudo, como qualquer espécie de garantia da sua permanência durante o integral transcurso do interstício temporal de seu mandato, em razão da possibilidade de exoneração de ofício.

Logo, não obstante as entidades do serviço social autônomo gozem da proteção necessária para que possam concretizar sua finalidade social em cooperação com o Estado e desde que seus órgãos de direção tenham participação equânime do Estado e da sociedade, não é inconstitucional a lei que estabelece o poder do Presidente da República para exonerar o presidente do serviço social autônomo, de ofício ou por proposta do Conselho de Administração aprovada por maioria absoluta de seus membros.

Conclusão

A partir da análise constitucional e da estrutura jurídica dos serviços sociais autônomos federais existentes, constata-se que a natureza jurídica dessas entidades é de pessoa jurídica de direito privado. Entretanto, apesar de possuírem essa configuração jurídica, o sistema "S" afasta-se dos modelos de pessoa jurídica estabelecidos pelo art. 44 do Código Civil (LGL\2002\400), pois não possuem sócios ou associados e não são associações, fundações, partidos políticos, sociedades simples ou empresárias de responsabilidade limitada.

Sendo certo que é elemento constitutivo dos serviços sociais autônomos a inexistência de sócios ou associados, como ocorre, obrigatoriamente, em empresas, associações e organizações não governamentais, seria salutar a alteração legislativa do art. 44 do Código Civil (LGL\2002\400) para o acréscimo do serviço social autônomo no inciso VII como pessoa jurídica de direito privado apartada, independente e qualificada com características próprias.

Desse modo, os beneficiários dos serviços sociais autônomos não contribuem com o capital social da entidade, a qual é sustentada, principalmente, por verbas arrecadadas pelo Poder Público. Tampouco podem os beneficiários influir diretamente nos diversos ramos do serviço social autônomo, não lhes sendo facultado alterar seu regulamento, tampouco votar em matérias de seu interesse, salvo se participarem dos órgãos de direção. De outro fronte, os serviços prestados se encontram disponíveis aos beneficiários sem a necessidade de qualquer manifestação destes.

Além disso, tem-se que os órgãos diretivos das entidades são constituídos por pessoas que não contribuíram com o capital social da entidade – como ocorre nas sociedades – ou adquiriram a condição de participar da sociedade mediante associação – o que acontece nas associações. Os dirigentes das entidades do serviço social autônomo ostentam essa condição em razão de cumprirem com as regras de indicação das normas instituidoras e não por eventual contribuição para a entidade.

Com relação à composição de seus órgãos deliberativos de direção superior, a Constituição orienta uma composição paritária, sem uma exacerbada presença estatal, diante da necessidade de se conferir autonomia e dar um caráter democrático à sua gestão.

A norma instituidora que cria entidade do serviço social autônomo sem a observância da paridade de poderes entre o Estado e a sociedade acaba por desvirtuar inconstitucionalmente o instituto, prejudicando a sociedade brasileira como um todo – já que esta deixa de ser beneficiária de uma entidade capaz de assumir uma postura independente na busca de seu fim social – e em seu lugar vê surgir uma entidade sujeita aos notórios problemas da administração estatal, sem os instrumentos de controle social necessários para assegurar a correta e adequada destinação dos recursos públicos recebidos.



1509

Justamente por essa caracterização dos serviços sociais autônomos como entidades que devem seguir o pluralismo político e ter a autonomia e a independência do Poder Público é que se criticou a utilização do sistema "S", como ocorreu recentemente com a Embratur e a Adaps, para a prática de promoção de direito social, mas com intervenção excessiva e desproporcional pelos órgãos de direção do Poder Público federal para atuar com a devida isenção e imparcialidade, e de jeito algum apropriado na sua designação de "autônomo".

Por sua vez, a necessária proteção dos direitos sociais impõe a proibição constitucional do retrocesso social, de modo a restringir a atuação legislativa que possua como resultante a redução da proteção social concedida aos cidadãos. Isso, porque os direitos sociais, uma vez obtidos, transformam-se em garantia institucional e direito subjetivo, com fundamento no princípio da confiança e da segurança dos cidadãos, em respeito à dignidade da pessoa humana. Necessário se faz reconhecer que a vedação ao retrocesso social é um princípio implícito no ordenamento jurídico brasileiro.

Garantida a imutabilidade dos direitos e garantias concedidos aos cidadãos e verificado que as entidades do serviço social autônomo são veículos por meio dos quais a parceria entre Estado e iniciativa privada busca concretizar esses direitos, conclui-se pela impossibilidade de tentativas inconstitucionais de redução das suas receitas e, também, da extinção de entidade do serviço social autônomo.

A extinção de uma entidade do sistema "S" configura violação, a um só tempo, aos seguintes direitos individuais: direito à propriedade (art. 5º, XXII, da CF (LGL\1988\3)) e do devido processo legal (art. 5º, LIV, CF (LGL\1988\3)). Outro óbice material à edição de emenda constitucional para extinguir entidade do sistema "S" é o do art. 8º da Constituição, que protege o direito à livre associação profissional ou sindical. Outras limitações constitucionais à extinção de entidade do sistema "S" são o princípio fundamental inserido no art. 1º, IV, da Constituição, que estabelece como fundamento da República Federativa do Brasil os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa, e os arts. 170, caput, e 193 da Constituição, que protegem a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano, e a ordem social, que tem por base o primado do trabalho.

Referências

ASSIS, Vinicius de. A proibição de retrocesso social em matéria de direitos sociais dos trabalhadores: análise da (in)constitucionalidade da reforma trabalhista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados, consultoria legislativa. Gisele Santoro Trigueiro Mendes. Extinção dos serviços sociais e de aprendizagem que compõem o sistema "S" (SESI, SENAI, SESC, SENAC, SEST, SENAT, SENAR e SEBRAE) e criação do Instituto Brasileiro do Trabalho - IBRAT. Disponível em: [http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1519]. Acesso em: 01.01.2020.

COELHO, Fábio Ulhôa. Exercício de atividade econômica por entidades paraestatais do sistema "S". Novos rumos para o direito público: reflexões em homenagem à professora Lúcia Valle Figueiredo. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MARTINS, Fran. Curso de direito comercial. Atualização Carlos Henrique Abrão. 41. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

REALE, Miguel. Lições preliminares de direito. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

SARLET, Ingo. Proteção de direitos fundamentais diante das emendas constitucionais. Conjur, 6 de maio de 2016. Disponível em: [www.conjur.com.br/2016-mai-06/direitos-fundamentais-protacao-direitos-fundamentais-diante-emenc]. Acesso em: 01.01.2020.



JSDA

SILVA, Fernando Cândido da. Registro de títulos e documentos no registro civil de pessoas jurídicas. 2. ed. Curitiba: Appris, 2019.

SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

1 .“Art. 22 O Conselho Nacional, com jurisdição em todo o território brasileiro, exercendo em nível de planejamento, fixação de diretrizes, coordenação e controle das atividades do Sesi, a função normativa superior, ao lado do poder de inspecionar, fiscalizar e intervir, em caráter de correição, em qualquer setor institucional da entidade, no centro e nas regiões, se compõe dos seguintes membros: [...] a) de um presidente, nomeado pelo Presidente da República, nos termos do Decreto-lei 9.665, de 28 de agosto de 1946”. (BRASIL. Decreto 57.375/1965 (LGL\1965\41). Aprova o Regulamento do serviço Social da Indústria (SESI). Brasília-DF: Planalto, 1965). Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D57375.htm]. Acesso em: 22.01.2020.

2 .“Art. 2º A ação do Sesi abrange: a) o trabalhador da indústria, dos transportes, das comunicações e da pesca e seus dependentes; b) Os diversos meios-ambientes que condicionam a vida do trabalhador e de sua família”. (BRASIL. Decreto 57.375/1965 (LGL\1965\41). Aprova o Regulamento do serviço Social da Indústria (SESI). Brasília-DF: Planalto, 1965). Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D57375.htm]. Acesso em: 22.01.2020.

3 .COELHO, Fábio Ulhôa. Exercício de atividade econômica por entidades paraestatais do sistema “S”. Novos rumos para o direito público: reflexões em homenagem à professora Lúcia Valle Figueiredo. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 201-207.

4 .ASSIS, Vinicius de. A proibição de retrocesso social em matéria de direitos sociais dos trabalhadores: análise da (in)constitucionalidade da reforma trabalhista. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 13.

5 .Disponível em: [https://exame.abril.com.br/economia/guedes-gasto-publico-gerou-zoeira-total-e-previdencia-desigual]. Acesso em: 08.06.2020. Na mesma linha afirmou o então Secretário da Receita Federal do Brasil Marcos Cintra: “Poderá implicar redução de encargos e revisão de atividades do sistema S. Certo enxugamento e transferência para financiamento privado poderá ser saudável. Estamos fazendo as contas, mas poderia ser 30%, 50%. Vamos ver quais atividades são essenciais e possuem características de bens públicos.” Disponível em: [https://oglobo.globo.com/economia/corte-no-sistema-pode-chegar-50-diz-futuro-secretario-da-receita-federal-23311605]. Acesso em: 13.06.2020.

6 .Disponível em: [http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5888736]. Acesso em: 13.08.2020.

7 .Disponível em: [http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5890828]. Acesso em: 13.08.2020.

8 .Disponível em: [www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32244&Itemid=7].



1528

Acesso em: 13.08.2020.

9 .BRASIL. Câmara dos Deputados, consultoria legislativa. Gisele Santoro Trigueiro Mendes. Extinção dos serviços sociais e de aprendizagem que compõem o sistema "S" (SESI, SENAI, SESC, SENAC, SEST, SENAT, SENAR e SEBRAE) e criação do Instituto Brasileiro do Trabalho – IBRAT. Disponível em: [http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1519]. Acesso em: 22.01.2020.

10 .STF, ADI 939, rel. Min. Sydney Sanches, Tribunal Pleno, j. 15.12.1993, DJ 18.03.1994.

11 .STF, ADPF 622 MC, Tribunal Pleno, rel. Min. Roberto Barroso, DJe 20.12.2019.

12 .Idem.

13 .STF, MS 34278, 1ª T., rel. Min. Dias Toffoli, j. 17.05.2017, DJe 31.05.2017.



OPINIÃO

Uma proposta de alteração do artigo 44 do Código Civil

17 de outubro de 2020, 15h20

Por Edvaldo Nilo de Almeida

Ao se analisar as entidades integrantes do serviço social autônomo sob o prisma de sua organização jurídica interna e, igualmente, por não possuírem nem sócios e nem associados na sua composição, verifica-se a existência de uma singularidade na forma de como se constituem e são organizadas quando comparadas com as demais pessoas jurídicas de Direito privado previstas no artigo 44 do Código Civil.

A Constituição Federal prevê a liberdade de associação como um direito fundamental, positivado no artigo 5º, inciso XVII. Sobreleva-se do texto normativo que a associação referida na norma possui interpretação abrangente, devendo ser entendida como a possibilidade de participar de pessoas jurídicas de forma ampla, tais como as sociedades empresárias, as associações, os partidos políticos, as organizações religiosas e as fundações. Destaca-se

que a forma de participação dos indivíduos no alcance dos objetivos sociais de cada uma delas é fator distintivo dessas pessoas jurídicas para as entidades do serviço autônomo, em particular no que diz respeito à figura do sócio ou do associado. O sócio é aquele que integra a empresa, mediante contribuição de capital ou de serviços, objetivando contribuir para o atingimento do objetivo social da sociedade e participando no resultado que esta venha a alcançar. Em virtude desse vínculo relacional, a participação em sociedades é um negócio jurídico que pode demandar do sócio a capacidade de assumir obrigações tanto na fundação da sociedade, quanto na hipótese de seu posterior ingresso.



Os sócios se incumbem perante si e perante terceiros de honrar as obrigações existentes na legislação e no contrato social, podendo, inclusive, responder subsidiariamente pelas obrigações da sociedade na hipótese de sociedade de pessoas ou de previsão do contrato social. Uma vez constituída a sociedade, tem-se a figura do sócio como elemento constituidor da sociedade, assumindo uma posição singular de detentor de direito de crédito eventual contra a sociedade na hipótese de esta obter lucro ou de garantidor de eventuais prejuízos, caso existentes. Em seu relacionamento interno com a sociedade, o sócio se compromete a oferecer determinada quantia, ou bem avaliável em pecúnia. Ante este comprometimento, o sócio passa ser devedor dessa importância perante a sociedade, nos termos do artigo 1.004 do Código Civil. Caso não cumpra o acordado, pode ser acionado pela sociedade para recebimento desses valores, respondendo, em todo caso, por eventuais danos causados por sua mora. Os demais sócios podem, ainda, preferir sua indenização, exclusão ou redução da quota ao montante já realizado, com a consequente realização da redução do capital social da sociedade, caso necessário. De igual modo, o sócio se posiciona perante terceiros como garantidor dos compromissos da sociedade de pessoas ou contratuais, em razão de posição de devedor subsidiário das obrigações da sociedade. Ademais, encontra-se obrigado a não empregar os fundos sociais em atividades alheias ao interesse da sociedade, conforme dispõe o artigo 1.006 do CC.

Fora as obrigações descritas, o contrato social pode criar obrigações que não contradigam os termos da lei. De outro lado, os sócios são detentores de direitos perante às sociedades. O primeiro deles é o de participar nos lucros auferidos pela sociedade. Sendo os lucros obtidos em razão do desempenho da sociedade empresária, torna-se evidente que estes, em essência, pertencem à sociedade. No entanto, não haveria congruência lógica em demandar do sócio o emprego de seu capital sem que houvesse retorno do emprego de seu patrimônio na atividade empresária, razão pela qual se entende que o sócio contribui para o capital social da empresa na expectativa de participar dos lucros obtidos pela sociedade. Afora esse direito, o sócio também possui outros como o de participar da administração da sociedade, fiscalizar seus negócios, ter acesso aos livros, obter informações sobre o estado financeiro da empresa, entre outros previstos no contrato social. Nesse contexto, por expressa previsão do artigo 972 do CC, a capacidade civil e a inexistência de vedação legal são os requisitos para que uma pessoa possa exercer a condição de sócio, admitindo-se a existência de sócio incapaz apenas na hipótese em que o sócio tiver sua incapacidade declarada após ter dado início a empresa, quando a tiver recebido de seus pais ou por herança. Acordando sua associação para ingresso em sociedade, ou sua constituição, o indivíduo assume responsabilidades, como a de integralizar o capital social, devolução de lucros e resultados em razão de posterior verificação

de sua distribuição em prejuízo do capital social, além de sua responsabilização pela utilização do nome social em atividades estranhas ao nome. Dessa forma, tem-se que a capacidade civil é critério indispensável para a condição de sócio.

De outro lado, no tocante aos associados, o objetivo é, sempre, o exercício de atividade finalística não econômica. Quanto à impossibilidade de exercício de atividade comercial, Silva [1] sustenta que a associação pode exercer atividade mercantil, desde que o resultado da sua atividade seja empregado na execução das próprias atividades da associação, sendo vedada a sua distribuição aos associados. O associado pode ser possuidor de quota ou detentor de fração do patrimônio da associação, mas a condição de associado é pessoal e apenas por ser transmitida se o estatuto permitir a transferência de forma expressa. Diferentemente do que ocorre nas sociedades, os associados não possuem direitos e obrigações recíprocos. Como regra geral, devem os associados possuir direitos iguais, embora a lei permita que existam categorias com vantagens especiais. O vínculo da associação é com a pessoa que lhe é associada, sendo esta condição intransferível, salvo expressa autorização do estatuto. Ao associado incumbe, por exemplo, a obrigação de custear as atividades da associação mediante contribuição. Outra característica da associação é a do respeito ao princípio democrático na tomada de decisões, que deriva do poder da assembleia geral para alterar o estatuto e decidir os rumos da associação e destituir os membros de seus órgãos diretivos. Além disso, a exclusão do associado apenas pode acontecer se houver justa causa e se for precedida de procedimento no qual lhe seja garantido o direito de defesa e de recurso. Para exercer os direitos que lhe confere o estatuto social, o associado necessita deter capacidade civil, de forma a se comprometer com os objetivos da sociedade e exercer os direitos que são concedidos pelo estatuto.

No tocante às entidades do serviço social autônomo, por sua vez, a situação de seus beneficiários apresenta estrutura jurídica diversa das acima expostas. Além de ser criada por lei aprovada no Parlamento, destaca-se que os beneficiários não contribuem com o capital social da entidade, a qual é sustentada, principalmente, por verbas arrecadadas pelo poder público. Sendo assim, os beneficiários não podem ser chamados a responder em hipótese de a entidade apresentar prejuízo fiscal, tampouco recebendo qualquer valor em caso de haver sobras orçamentárias da entidade. Ademais, os beneficiários não podem influir diretamente nos diversos ramos do serviço social autônomo, não lhes sendo facultado alterar seu regulamento, tampouco votar em matérias de seu interesse, salvo se participarem dos órgãos de direção. Na hipótese de ser a entidade dissolvida, o excesso de seu patrimônio, após a satisfação de suas obrigações, não reverte em favor dos beneficiários — o que poderia ocorrer

no caso da sociedade ou da associação — devendo o patrimônio ter a destinação que lhe foi atribuído pela norma legal instituidora. De outro fronte, os serviços prestados se encontram disponíveis aos beneficiários sem a necessidade de qualquer manifestação destes. A vinculação se dá, por exemplo, por se inserir o beneficiário dentro de uma determinada categoria econômica ou profissional e independentemente de anuência expressa do indivíduo para sua disponibilização. Ademais, tem-se que os órgãos diretivos das entidades são constituídos por pessoas que não contribuíram com o capital social da entidade — como ocorre nas sociedades — ou adquiriram a condição de participar da sociedade mediante associação — o que acontece nas associações.

Senso assim, os dirigentes das entidades do serviço social autônomo ostentam essa condição, em razão de cumprirem com as regras de indicação das normas instituidoras e não por eventual contribuição para a entidade. Como exemplo, temos que o presidente do Conselho Nacional do Sesi é indicado diretamente pelo presidente da República, ao passo que os beneficiários do Sesi são o trabalhador da indústria e sua família. Desse modo, como podem vir a responder pelos atos praticados durante o período em que estiveram à frente da entidade, bem como pela necessidade de serem sujeitos de direitos e obrigações, os dirigentes das entidades necessitam de capacidade civil, enquanto os beneficiários dos serviços das entidades não necessitam, bastando, por exemplo, que um de seus pais ostente tal condição para ser beneficiário. Tem-se, pois, que a condição de beneficiário das entidades do serviço social autônomo independe da capacidade civil.

Assim sendo, seja sob a ótica societária, seja pela da capacidade civil, tem-se que a figura do beneficiário das entidades do serviço social autônomo não equivale à do sócio ou associado, o mesmo ocorrendo para figura de seus dirigentes, cuja indicação segue critérios estabelecidos em lei ou decreto regulamentar com fundamento constitucional no artigo 84, inciso IV, da CF, e não em contrato social ou estatuto de associados. Certamente essa diferenciação é fundamental também para se diferenciar os sócios ou associados das espécies de participação experimentada pelos integrantes e beneficiários do serviço social autônomo. Desse modo, seria salutar a alteração legislativa do artigo 44 do Código Civil para o acréscimo dos serviços sociais autônomos no inciso VII, pois são qualificados com características próprias e apartadas e, a despeito de serem pessoas jurídicas de Direito privado, não são associações como sustentam alguns autores ou sociedades e, muito menos, fundações, organizações religiosas, partidos políticos ou empresas individuais de responsabilidade limitada.

[1] DA SILVA, Fernando Cândido. Registro de títulos e documentos no registro civil de pessoas jurídicas. 2ª ed. Curitiba: Appris, 2019, p. 187.

Edvaldo Nilo de Almeida é procurador do Distrito Federal, advogado sócio do escritório Nilo & Almeida Advogados Associados, especialista em Direito Tributário pela Fundação Faculdade de Direito da UFBA, especialista em Direito Tributário pelo Ibet, mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP), doutor em Direito Público pela PUC-SP e pós-doutorando em Direito Tributário e Financeiro no Programa de Pós-Doutoramento da UERJ e no Programa em Democracia e Direitos Humanos do Ius Gentium Conimbrigae/Centro de Direitos Humanos associado à Universidade de Coimbra.

Revista **Consultor Jurídico**, 17 de outubro de 2020, 15h20



OPINIÃO

Em defesa do Sistema S: fiscalização muito mais eficiente do que a do poder público

27 de setembro de 2020, 6h04

Por Edvaldo Nilo de Almeida

O tema objeto deste artigo são os serviços sociais autônomos e os seus órgãos de controle de recursos, tais como controle interno, controle das *Big Four* de auditoria, controle de Tribunal de Contas da União (TCU), Ministérios e Controladoria-Geral da União (CGU). Nessa senda, o problema a ser respondido é o da efetividade da fiscalização dos recursos dos serviços sociais autônomos por órgãos internos e externos, concluindo-se facilmente que se submetem a uma fiscalização muito mais rígida e eficiente do que a do poder público.

Sabe-se que os serviços sociais autônomos a partir do que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu como direitos sociais, conforme o artigo 6º, podem prestar serviços nas áreas da educação, da saúde, da alimentação, do trabalho, da moradia, do transporte, do lazer, da segurança, da previdência social, da proteção à maternidade e à infância e da assistência aos desamparados.



Porém, em dezembro de 2018, o atual ministro da Economia, Paulo Guedes, mesmo conhecedor dos indispensáveis serviços sociais prestados, disse que teria que "(...) meter a faca no Sistema S. Se o interlocutor é inteligente, preparado e quer construir, como o Eduardo Eugênio corta 30%. Se não, corta 50% (...)" [1]. Essas alterações, em regra, momentâneas, de acordo com a conveniência e a oportunidade de determinados dirigentes políticos ou ocupantes temporários de cargos de confiança, vão de encontro a instituições historicamente sólidas que prestam um bom serviço à sociedade brasileira, além de contrariar normas de conduta e normas organizacionais que são longevas e consolidadas contra o enfrentamento de diversas crises fiscais ao longo dos tempos. Em outras palavras, estar-se-á a falar de entidades

bem antigas, estabilizadas e que prestam serviços fundamentais com estatísticas de eficiência cobradas por rígidos órgãos de fiscalização interna e externa, por exemplo, Senai (1942), Sesi/Sesc/Senac (1946), Sebrae (1990), Senar (1991), Sest/Senat (1993), SESCOOP (1998), Apex-Brasil (janeiro de 2003) e ABDI (2004).

Assim sendo, a sujeição ao controle interno e externo é um elemento constitutivo próprio dos serviços sociais autônomos. Por receberem recursos públicos para o desenvolvimento de sua atividade, as entidades do Sistema S sujeitam-se ao controle externo exercido pelo TCU, de caráter finalístico, inclusive com a prestação de contas anualmente. Essas entidades também se submetem ao controle externo exercido pelo Ministério Público. Há, ainda, o controle externo exercido pela estrutura do Poder Executivo, em especial pelo ministério afeto à área desenvolvida pela entidade e pela CGU, ou seja, constata-se a tutela administrativa, que é o poder conferido ao chefe do Poder Executivo e aos ministros de Estado de fiscalizar as entidades, sem substituir a gestão interna nem impor decisões hierárquicas, mas, sim, com o propósito de assegurar a sua própria autonomia e, no caso dos orçamentos, o *exequatur* ou aprovação que não se pode alterar o conteúdo.

Desse modo, verifica-se que o controle finalístico exercido pelo TCU não é o único instrumento de controle a que se submetem as entidades integrantes do serviço social autônomo. Com efeito, o artigo 74 da Constituição Federal traz um regramento que prevê a participação colaborativa entre as esferas de poder, atuando de forma sistêmica, com intuito de fiscalizar a eficácia e a eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial e apoiar o exercício do controle externo.

Além disso, as entidades encontram-se vinculadas à necessidade de execução orçamentária de acordo com os regramentos da Lei nº 4.320/1962, devendo-se implementar instrumentos informatizados para que a execução financeira ocorra apenas após a execução orçamentária e a entidade deve se abster de efetuar despesas que comprometam orçamentos futuros. Por exemplo, o TCU aprovou importante enunciado (Acórdão 1567/2020) de consolidação da sua jurisprudência no qual estabelece que se aplicam aos serviços sociais autônomos, em complemento às Normas Brasileiras de Contabilidade expedidas pelo Conselho Federal de Contabilidade, as normas de contabilidade pública emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, na condição de órgão central do sistema de contabilidade federal.

No controle interno, as entidades do Sistema S dispõem de uma complexa estrutura interna, que passa pela fiscalização exercida pelo Conselho Nacional e pela Comissão de Contas na elaboração dos orçamentos anuais e culmina nas estruturas internas de comitês de ética,

gerências de governança, *compliance* e ouvidorias. Isto é, há estruturas estabelecidas em códigos de ética e nos regulamentos, constituídas por auditorias, órgãos de governança corporativa, corregedorias, ouvidorias, conselhos fiscais e auditorias externas.

Decerto, constata-se bastante eficiência neste sistema de organização e fiscalização interna com a participação efetiva da sociedade e do Estado. Por exemplo, no Sesc-Senac/RJ, apesar de também entender pela ilegalidade da operação feita recentemente [2], verifica-se que o centro da discussão foi iniciado no âmbito interno de fiscalização das entidades quando detectadas prontamente irregularidades em contratos ainda na primeira gestão do delator com a determinação do seu afastamento pelos órgãos internos, ou seja, as brigas judiciais e a contratação dos advogados foram para manter o delator no cargo em razão de irregularidades já detectadas internamente. Portanto, todo esse controle examina a observância dos princípios gerais que norteiam a execução da despesa pública e os princípios administrativos decorrentes da isonomia, da moralidade, da impessoalidade e da publicidade do dispêndio dos recursos públicos, nas contratações e na seleção de pessoal.

Doutro ponto, audiências públicas no Parlamento brasileiro sobre os serviços sociais autônomos acontecem com bastante frequência. Em 28/5/2015, por exemplo, a gestão dos recursos e a transparência do Sistema S fora questionada pelo então senador Ataídes Oliveira, afirmando-se que o Sistema S atua com baixa transparência e, embora seja mantido com recursos públicos, viola a Constituição e várias leis ao adotar vários procedimentos incompatíveis com tal condição, como a contratação de pessoal sem concursos públicos e a não submissão a instituições de controle.

Nessa mesma audiência pública, vários senadores destacaram o papel do Sistema S na formação profissional de milhões de brasileiros, atuando de forma eficiente e suprimindo deficiências do sistema educacional do país, bem como que decisões judiciais do Supremo Tribunal Federal STF legitimariam os processos seletivos de pessoal adotados pelo Sistema S, com diversas declarações de congressistas de que "(...) *nada neste país é mais fiscalizado que o Sistema S*" [3].

Concorda-se com essa última afirmação, veja-se aqui o exemplo do TCU [4], registrando-se que os serviços sociais autônomos federais hoje são as entidades mais fiscalizadas em relação a qualquer outra pessoa jurídica no ordenamento jurídico nacional ou, ao menos, umas das mais fiscalizadas. Basta, no plano federal, por exemplo, uma simples pesquisa no sítio do TCU com a expressão "Serviços Sociais Autônomos" [5] e se constatará aproximadamente cinco mil acórdãos e, de fato, o tipo de pessoa jurídica mais fiscalizada no Brasil ou um dos

JGJ

mais. Nesse prumo, as fiscalizações são constantes e periódicas. Há um setor de fiscalização no TCU especializado em serviço social autônomo, o que é uma peculiaridade bastante importante e desmistificadora da falta de fiscalização pelo Estado. Por exemplo, no dia 26 de julho de 2019, em um único dia, foram publicadas no Diário Oficial da União, dois *leading case* do Plenário do TCU sobre fiscalizações exercidas sobre todos os serviços sociais autônomos.

O primeiro, exclusivamente sobre educação e com o espectro bastante detalhado da educação brasileira, registrou-se uma visão das fontes de receitas destinadas ao financiamento da educação em todo o Brasil e relatório de levantamento bastante completo com o objetivo de conhecer a estrutura de financiamento da educação no Brasil e direcionar a atuação da *SecexEducação* (que também investiga o S) em critérios de materialidade, relevância e risco. Constatou-se, nesse relatório, o cumprimento integral pelos serviços sociais autônomos de toda a legislação sobre a prestação de serviço educacional gratuito e não houve nenhuma recomendação para os serviços sociais autônomos, ao contrário do que aconteceu com o Ministério da Educação e de todas as pessoas jurídicas de direito público vinculadas ao órgão que, já *a priori*, o Plenário do TCU notou de pronto o descumprimento de diversas normas constitucionais e legais e fez diversas recomendações [6].

O segundo, certamente uma das mais profundas auditorias feitas em toda a história do TCU, conforme destacado pelo ministro relator Augusto Sherman Cavalcanti, com acórdão publicado de 244 páginas, tratou-se de levantamento realizado no contexto da solicitação do Congresso Nacional, abrangendo todas as entidades, com o objetivo de obter dados sobre despesas, transparência, cumprimento de acordo de gratuidade, recursos humanos, disponibilidades financeiras, investimentos decorrentes das atribuições, e outros, referentes aos exercícios de 2015 e 2016. Sem sombra de dúvidas, o desempenho dos serviços sociais autônomos no contexto de uma investigação desse porte foi bem-sucedido, com recomendações por parte do TCU de melhorias e aperfeiçoamentos tanto para o Sistema S como para a CGU e 2ª Diretoria Técnica da *SecexTrabalho*, unidade responsável pela fiscalização das entidades do Sistema S [7].

Portanto, os serviços sociais autônomos prestam serviços de relevante interesse social a partir de repasse de tributos ou de verba pública por meio de contrato de gestão, submetendo-se a rigoroso regime de direito público na relação de controle finalístico que o Estado exerce e nas regras de orçamento. Ademais, devem atuar na gestão de seus recursos e de seu patrimônio, especialmente no dispêndio de recursos e na contratação de pessoal, a partir dos princípios constitucionais da Administração Pública. Conclui-se, assim, que, apesar de serem criadas

pelo Estado, os serviços sociais autônomos têm natureza jurídica de direito privado, mas se submetem às regras orçamentárias públicas, porquanto se sustentam, majoritariamente, por meio de repasse de tributos. Em decorrência desse repasse, além do rigoroso controle interno, as entidades se submetem ao controle constante e periódico do Poder Executivo e do TCU.

[1] In: <<https://exame.abril.com.br/economia/guedes-gasto-publico-gerou-zoeira-total-e-previdencia-desigualdade/>>. Acesso em 13/12/2019.

[2] In: <<https://www.conjur.com.br/2020-set-15/procuradores-dirigiram-delacao-orlando-diniz-mostram-videos>>. Acesso em 21/09/2020.

[3] In: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/05/28/gestao-dos-recursos-do-sistema-s-e-questionada-em-audiencia-publica>. Acesso em: 10/12/2019.

[4] Em razão dos limites de 15.000 caracteres para o espaço deste texto, recomenda-se para um estudo mais aprofundado e dezenas de exemplos a nossa tese de Doutorado defendida na PUC/SP: "Serviços Sociais Autônomos: conceito constitucional fundado no artigo 6º da Constituição Federal de 1988". A tese foi adaptada e bastante ampliada para livro, sendo aprovada para publicação pela editora Forense e em breve será publicada com o título "Sistema S: fundamentos constitucionais".

[5] Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/jurisprudencia>>. Acesso em 22 de setembro de 2020.

[6] TC 027.502/2018-0. Disponível em <<http://www.in.gov.br/web/dou/-/ata-n-26-de-17-de-julho-de-2019-207238540>>. Acesso em 14 e 15 de dez de 2019.

[7] Foram objetos dessa auditoria as 487 unidades nacionais e regionais do Sistema S e, considerando o planejamento e objetivo da auditoria, formulou-se as seguintes questões, a saber: "Bloco 1 - Despesas contratuais: Questão 1 - Como são os processos licitatórios realizados pelas entidades do Sistema S? Questão 2 - Os dados referentes às despesas contratuais das entidades do Sistema S são completos e fidedignos? Bloco 2 - Transparência das informações, gratuidade e investimentos em áreas não conexas com suas atribuições: Questão 3 - As entidades do Sistema S estão cumprindo as determinações e recomendações do TCU em relação à divulgação e publicação das informações (transparência)? Questão 4 - As entidades do Sesc, Senac, Senai e Sesi estão cumprindo os acordos de gratuidade

estabelecidos nos Decretos 6.632, 6.633, 6.635 e 6637/2008? Questão 5 - Quanto é o investimento das entidades no mercado financeiro e em imóveis? Bloco 3 - Despesas com recursos humanos; Questão 6 - A remuneração dos empregados e dirigentes do Sistema S é condizente com a praticada pelo mercado? Bloco 4 - Balanços patrimoniais, receitas, transferências e disponibilidades financeiras: Questão 7 - Qual é o perfil do total de ativos e resultados das entidades do Sistema S? Questão 8 - Qual o volume de recursos das entidades do Sistema S aplicados em disponibilidades financeiras? Questão 9 - Qual é a situação do volume de receitas das entidades do Sistema S? Questão 10 - Quais os montantes de recursos de transferências das entidades do Sistema S?" Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/ata-n-26-de-17-de-julho-de-2019-207238540>. Acesso em 14 e 15 de dez de 2019.

Edvaldo Nilo de Almeida é especialista em Direito Tributário, procurador do Distrito Federal e advogado sócio do Nilo & Almeida Advogados Associados. é doutor em Direito Público, mestre em Direito Constitucional e pós-Doutorando em Direito Tributário.

Revista **Consultor Jurídico**, 27 de setembro de 2020, 6h04



OPINIÃO

Será o fim do sistema constitucional tributário como conhecemos hoje?

17 de setembro de 2020, 11h34

Por Edvaldo Nilo de Almeida

Em 26 de junho deste ano, em julgamento do RE 603.624, o voto da ministra relatora deu provimento ao recurso para julgar procedente a ação e, reconhecendo a inexigibilidade das contribuições para o Sebrae, a Apex e a ABDI, desde 12/12/2001, data em que teve início a vigência da EC 33, reputar indevidos os recolhimentos assim efetivados e propõe a seguinte tese (tema 325): *"A adoção da folha de salários como base de cálculo das contribuições destinadas ao Sebrae, à Apex e à ABDI não foi recepcionada pela Emenda Constitucional nº 33/2001, que instituiu, no artigo 149, III, 'a', da CF, rol taxativo de possíveis bases de cálculo da exação"*.

O objetivo deste texto é demonstrar a desarmonização, as contradições subjacentes e as consequências jurídicas e institucionais que, depois de 20 anos da vigência da EC 33, podem incidir com a adoção dessa interpretação e, também, tese de repercussão geral. Caso aprovada, revoluciona-se a interpretação do direito tributário e abala-se como nunca ocorreu antes o Sistema Constitucional Tributário, com implicações devastadoras e a não recepção pela EC 33 de dezenas de tributos, tais como contribuição ao Sebrae/ABDI/Apex, contribuição ao Incra, contribuição previdenciária patronal, contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional, Cide-tecnologia, contribuição ao Fundo Aeroviário, contribuição ao Salário-Educação, contribuição ao Sest/Senat, contribuição ao Sescop, contribuição ao Sesc/Senac, contribuição ao Sesi/Senai, contribuição a SENAR, RAT/SAT, AFRMM, entre outros.



Diz Fernando Facury Scaff em parecer escrito na defesa da constitucionalidade da contribuição ao Sebrae: *"Na verdade, a questão é mais ampla do que a apontada, pois, a se considerar que a EC 33 afastou a base de incidência das contribuições sociais e da Cide sobre a folha de salários, toda a sistemática atualmente existente será considerada inconstitucional, inclusive a das contribuições previdenciárias, como será demonstrado, amparado em jurisprudência assente do STF. (...) Aqui se encontra ponto mencionado acerca do alcance da decisão: não se trata de um debate apenas sobre Cide, mas sobre todas as contribuições sociais e também a sobre a Cide. Logo, toda a compreensão deste julgamento que alcançar as Cides, alcançará também as contribuições sociais, e também, pois a elas subsumidas, as contribuições previdenciárias. (...) Considere-se ainda que, a seguir a linha estabelecida pelo voto da Ministra, e considerando seu verdadeiro alcance, que engloba totalidade das contribuições sociais e as Cides, o STF estará tacitamente revogando o artigo 195, I, CF, que prevê como base de cálculo das contribuições previdenciárias a folha de salários. O alcance do julgamento, caso venha a ser adotado no sentido do voto da Ministra, ocasionará a falência regime contributivo para a previdência social pública brasileira, com repercussões fortíssimas não só nos cofres públicos, mas também na sociedade como todo".* No mesmo sentido, diz o ministro Carlos Britto, em parecer, também, na defesa da constitucionalidade da contribuição ao Sebrae, *"não pode haver fronde em ordem com raízes em desordem (Confúcio)"*, isto é, segundo ele, um caso típico em que a decisão de inconstitucionalidade acarreta o profundo e até paradoxal desequilíbrio no princípio maior da unidade material da Constituição.

Corroborando com essa compreensão, em voto recente, de 4 de setembro, tratando-se da constitucionalidade da criação do SESCOOP, a ministra relatora, na ADI 1924, afirma já anunciando a não recepção da contribuição ao SESCOOP a partir da EC 33: *"Por oportuno, consigno que o exame feito diz respeito à compatibilidade da instituição da contribuição para o SESCOOP, à luz do texto constitucional vigente ao tempo da edição da MP 1.715/1998. Questão constitucional diversa seria se essa contribuição teria sido recepcionada pela redação dada pela Emenda 33/2001 ao artigo 149 da Constituição, ao nele introduzir um §2º com um inciso III que traz um rol de possíveis bases de cálculo para as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico".*

Por sua vez, para a impossibilidade da adoção da folha de salários como base de cálculo, a distinta relatora elenca os seguintes fundamentos da interpretação do artigo 149, §2º, III, "a", da CF, a saber: I) o Tema 001 de repercussão geral; II) a lista presente no dispositivo constitucional é taxativa, com a delimitação constitucional das bases de cálculo de todas as

contribuições interventivas e sociais gerais; III) sob o ponto de vista teleológico, a interpretação restritiva do artigo 149, §2º, III, "a", da Lei Maior é compatível com o §13 do artigo 195 da CF, inserindo-se na tendência de substituir a tributação da folha de salários por aquela incidente sobre a receita ou o faturamento, contribuindo, assim, para o combate ao desemprego; e IV) a menor importância da intenção do legislador constitucional e, conseqüentemente, da interpretação histórica no caso.

No que diz respeito ao Tema 001 de repercussão geral, entende-se que houve, sim, a recepção após EC 33 da folha de salários como base de cálculo das contribuições sociais. A própria ministra relatora Ellen Gracie afirma: *"Ao dizer que as contribuições sociais e interventivas poderão ter alíquotas 'ad valorem, tendo por base o faturamento, a receita bruta ou o valor da operação e, no caso importação, o valor aduaneiro', o Constituinte Derivado por circunscrever a tais bases a respectiva competência, sem prejuízo do já previsto no artigo 195 da Constituição"*. Em outras palavras, a inconstitucionalidade do ICMS na base de cálculo do PIS-Cofins Importação não tem como decorrência lógica a imposição da não recepção da folha de salários como base de incidência. Enquanto no PIS-Cofins Importação a base de cálculo do tributo tem por base o valor aduaneiro, norma expressa apenas prevista no inciso III, "a", § 2º, do artigo 149 da CF, no caso da contribuição ao Sebrae deve-se interpretar sistematicamente o texto para compatibilizar com o artigo 195, I, da CF.

Decerto, o legislador constitucional optou pela uniformidade de tratamento das contribuições de natureza social e de intervenção no domínio econômico, de forma que a EC 33 não afastou a possibilidade de incidência de contribuições sobre as folhas de pagamento das empresas, de modo que todas essas contribuições receberam tratamento único e coerente. Interpretação diversa implicaria na transformação do texto constitucional em uma colcha de retalhos onde os novos remendos tornariam o tecido normativo anterior um documento legal desprovido de coesão e coerência. Registra-se que o artigo 195 é mencionado por diversas vezes em outros dispositivos constitucionais, que teriam seu sentido e alcance prejudicados no caso de provimento do presente RE 603.624. Cite-se, por exemplo o artigo 146, I, "d", artigo 114, VIII, artigo 167, XI e 240. Percebe-se, inclusive, que mesmo após a alteração promovida pela EC 33/2001 outras emendas posteriores reafirmaram a vigência do artigo 195, I, tais como as EC 42/2003, 45/2004 e 103/2019, na forma harmonicamente interpretada.

Noutro ponto, discorda-se da interpretação taxativa de bases de cálculo, uma vez que a inovação legislativa da EC 33 trata de regra que estabelece alternativas para algumas contribuições, não se caracterizando como imposição à adoção de uma base de cálculo determinada em toda e qualquer hipótese insculpida naquele dispositivo. O comando

normativo indica o verbo "poderão" e não "deverão", cujo conteúdo semântico é exemplificativo e não restritivo. A própria leitura da integralidade do texto constitucional tributário permite a compreensão de que as hipóteses previstas nas alíneas do inciso III do §2º do artigo 149 tratam, em verdade, de situações alternativas. Ou seja, a lei determina não ser possível, para a mesma hipótese de incidência, haver tanto a alíquota *ad valorem* quanto a alíquota específica. Do modo como apresentado no recurso sob análise, restou destacada, tão somente, a redação conferida a uma alínea do artigo, comprometendo a perfeita compreensão de seu teor integral.

Dessa forma, em situação similar, basta a leitura coordenada e harmônica do Sistema Constitucional Tributário nos artigos 145, *caput*, 146, parágrafo único, II e IV, 146-A, 148, 149, §1º, 149, §1º-A, 149, §3º, 149-A, 150, §7º, 154, 155, §2º, III, 155, §4º, IV, "b" e "c", 155, §6º, II, 156, §1º, que estabelecem o mesmo vocábulo "poderá" ou "poderão", para saber que se trata de uma faculdade. Decerto, quando o Sistema Constitucional Tributário quis restringir, vedar ou obrigar uma conduta utilizou os vocábulos "não poderão" (artigo 145, §2º), "só poderá" (artigo 150, § 6º), "não poderão" (artigo 155, § 2º, VI) e "nenhum outro imposto poderá" (artigo 155, § 3º). Assim sendo, diante dos inúmeros dispositivos constitucionais exemplificados, fácil perceber o verdadeiro pânico ou caos tributário que acarretaria a interpretação e aplicação das faculdades constitucionais normativas tributárias se transformadas em vedações, restrições ou obrigações desconectadas da realidade institucional e da integração política e social em que o Estado constitucional brasileiro atualmente se encontra.

Diz ainda o ministro Carlos Velloso, em parecer sobre o caso, *"fosse a intenção do constituinte derivado restringir as possibilidades do legislador infraconstitucional quanto às bases de cálculo do tributo, teria se utilizado de termos taxativos"*. Ou na lição apropriada de Facury Scaff, *"pelo ponto de vista hermenêutico histórico ou teleológico, as conclusões do voto não se sustentam, pois o que é uma faculdade ('poderão') não tem como ser transformado em uma vedação, no sentido de 'só podem ser usadas estas bases de cálculo, em detrimento das já existentes'"*. Ainda o professor titular da USP ao discorrer sobre os efeitos funcionalmente injustos da tese taxativa, *"a identificação do interesse público em extinguir estes serviços autônomos e descentralizados é de competência do Poder Executivo e não do Poder Judiciário"*.

Em relação ao §13 do artigo 195 da CF, que autorizava a substituição gradual da contribuição patronal sobre as remunerações pagas a pessoas físicas pela Cofins, houve revogação expressa ainda em 2019 pela EC 103. Além disso, o próprio IPEA [1] já demonstrou através de diversas

pesquisas técnicas que a desoneração da folha não gera efeitos positivos na geração de emprego e, mais, no caso estudado, já faz com que as próprias entidades do Sistema S, que são as instituições que mais empregam proporcionalmente no Brasil, pelo seu amplo espectro e fundamento social, também tenham que demitir milhares de empregados.

Sobre o fundamento da pouca importância da *mens legislatoris* no caso concreto, não é uma interpretação razoável e válida, pois, resta evidente que o propósito da EC 33 não consistiu na exclusão da folha de pagamento das empresas como base de cálculo das contribuições de intervenção no domínio econômico, mas, tão somente, em estabelecer uma regra para situações específicas. Em verdade, a modificação promovida pela mencionada emenda veio a possibilitar a criação de uma Cide sobre importação de combustíveis. Tanto o é que as datas de edição da EC em estudo e da lei que instituiu a Cide-combustíveis são imediatamente subsequentes, guardando intervalo de apenas oito dias entre a primeira e a segunda. Para além disso, rememore-se o teor da justificativa da proposta de emenda e demonstra o claríssimo intento único do legislador brasileiro no sentido da liberalização do mercado nacional relativo ao petróleo e ao gás natural e de se evitar distorções de natureza tributária entre o produto interno e o importado, de forma a garantir a neutralidade tributária.

Destarte, as entidades integrantes do serviço social autônomo como o Sebrae, a ABDI e a Apex possuem, como razão de existir, a execução de ações voltadas a concretizações de direitos sociais que são inalienáveis, em especial os fundados no artigo 6º da Constituição. Portanto, a existência dessas entidades se encontra diretamente vinculada a estes direitos fundamentais sociais. Nesse sentido, também, eventual extinção de entidades do serviço social autônomo implicaria em violação aos direitos sociais previstos no artigo 6º da CF, revelando, por sua vez, evidente retrocesso social, porque os valores defendidos estão diretamente relacionados aos princípios sensíveis da Carta e aos fundamentos da República. É evidente a constatação de que a extinção das entidades do serviço social autônomo trata-se de medida vedada pela CF, porquanto implicaria em retrocesso para toda a sociedade, dada a capilaridade e a finalidade social de seus serviços, com a consequente cessação desses serviços sem grave prejuízo sobre a concretização dos direitos sociais. Torna-se forçoso reconhecer que a proteção às entidades que se prestam à concretização de direitos sociais visa a evitar o constitucionalismo abusivo, o legalismo autocrático, a democracia iliberal e o retrocesso institucional. Por sua vez, a necessária proteção dos direitos sociais impõe a proibição constitucional do retrocesso social, de modo a restringir a atuação estatal que possua como resultante a redução da proteção social concedida aos cidadãos. Isso porque os direitos sociais, uma vez obtidos, transformam-se em garantia institucional e direito subjetivo, com

fundamento no princípio da confiança e da segurança dos cidadãos, em respeito à dignidade da pessoa humana. Garantida a imutabilidade dos direitos e das garantias concedidos aos cidadãos e verificado que as entidades do serviço social autônomo são veículos por meio dos quais a parceria entre Estado e iniciativa privada busca concretizar esses direitos, conclui-se pela impossibilidade de tentativas inconstitucionais de redução das suas receitas e, também, da extinção de entidade do serviço social autônomo.

De fato, os serviços sociais autônomos têm já na sua gênese a concreção de aspectos da seguridade social na sua concepção constitucional mais atual de promoção de ações destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde e à assistência social do trabalhador (artigo 194, *caput*) e, assim, de formar e desenvolver políticas de promoção da integração ao mercado de trabalho (artigo 203, III) por meio de desenvolvimento do ensino profissional e geração de empregos. Por via de consequência, também os serviços sociais autônomos têm na sua história a concretização direta de três dos quatro objetivos constitucionais fundamentais da República Federativa do Brasil, buscando-se construir uma sociedade livre, justa e solidária (artigo 3º, I), o desenvolvimento nacional (artigo 3º, II) e a erradicação da pobreza e da marginalização com a redução das desigualdades sociais e regionais (artigo 3º, III). Por certo, é objeto comum dos serviços sociais autônomos a ampliação da oferta de serviços sociais à população, seja na área da educação, seja na concretização do direito social ao trabalho, seja na atenção à saúde, na assistência social ou em diversos outros aspectos relacionados à cidadania, à dignidade da pessoa humana, aos valores sociais do trabalho e ao pluralismo político (artigo 1º, II, III, IV e V).

Ademais, fere o equilíbrio democrático conferido pela doutrina dos *checks and balances* que o posicionamento de uma Corte Constitucional supere a vontade popular representada pela motivação parlamentar ao aprovar a EC 33 quando o legislador constitucional não poderia prever que de tal alteração poderia decorrer a inviabilidade total das atividades de uma extraordinária entidade trintenária e de imensos serviços sociais prestados como o Sebrae, enfraquecendo o apoio às microempresas e empresas de pequeno porte justamente em um cenário de pandemia da Covid-19, crise social, econômica e humanitária, no qual estes estabelecimentos seriam ainda mais prejudicados por orientação normativa que o Pretório Excelso pretende consagrar, à revelia da vontade consignada pelo poder constituinte derivado e contrariando os demais comandos constitucionais do artigo 170, IX, e artigo 179, que expressam a necessidade de se conferir um tratamento jurídico diferenciado a favorecer as microempresas.

Destaque-se o relevante papel do empreendedorismo no crescimento econômico moderno, representando essas instituições a base da economia nacional. Além de sua importância, esse segmento específico se depara com as maiores dificuldades quando de seu estabelecimento junto ao mercado. Nesse sentido, por exemplo, é de fundamental importância o trabalho realizado pelo Sebrae no fomento e capacitação dos pequenos negócios, responsáveis por parcela considerável da produção nacional, bem como da formação de empregos no país.

Decerto, não se pode promover uma interpretação do artigo 149, §2º, III, da CF que acabe por esvaziar o artigo 195, I, da Constituição. Além disso, a eventual fixação de tema quanto a não recepção das contribuições não poderá implicar em simples nulidade da norma, afirmando-se aqui a necessidade de modulação de efeitos da decisão, em homenagem à segurança jurídica. Há de se considerar a longa permanência da presunção de legalidade do tributo, a potencial repercussão econômica e a gravíssima lesão à ordem pública que decorreriam da declaração de inconstitucionalidade de alterações promovidas há aproximadamente 20 anos pela EC 33, sendo necessário regular os efeitos das situações práticas estabelecidas, a dificuldade de eventual restituição de valores aos contribuintes beneficiados pela decisão e demais peculiaridades que impactariam diretamente a viabilidade das atividades sociais desempenhadas.

[1] In: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32244>. Acesso em: 13 de setembro de 2020.

Edvaldo Nilo de Almeida é procurador do Distrito Federal, sócio do escritório Nilo & Almeida Advogados Associados, doutor em Direito Público pela PUC-SP, mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) e pós-doutorando em Direito Tributário pela Uerj.

Revista **Consultor Jurídico**, 17 de setembro de 2020, 11h34



OPINIÃO

O conceito de entidade paraestatal

14 de agosto de 2020, 16h00

Por Edvaldo Nilo de Almeida

A palavra "paraestatal" é composta de duas partículas: "para", que tem origem grega e designa "ao lado de", e "estatal", que tem origem latina e designa Estado. A partir da etimologia da palavra, Cretella Júnior (1980, p. 140) concluiu que paraestatal "(...) não se confunde com o Estado, porque caminha lado a lado, paralelamente (...)" a ele.

A origem da palavra não contribui para o estabelecimento de um conceito doutrinário único de entidade paraestatal. Pelo contrário, Di Pietro (2019, p. 300) observa que *"não existe uniformidade de pensamento entre os autores na definição das entidades paraestatais"*. Carvalho Filho (2019, p. 434-434), por sua vez, apresenta seis diferentes correntes doutrinárias a respeito do conceito de entidades paraestatais.



Ruy de Souza (1952, p. 10-37), em texto de máximo relevô entre os estudiosos do Direito Administrativo, também destaca a confusão terminológica de entidade paraestatal na doutrina e registra o seguinte conceito de entidade paraestatal: *"A terminologia deverá reter o conceito de ente paraestatal no limite dos caráter quase público, exercendo serviços de interesse coletivo, reconhecidos, ou mesmo organizados pelo Estado, mas entregues a uma administração privada, sem patrimônio constituído exclusivamente pelo Estado e sem poder de coação. Não importa a fórmula de organização: sociedade de economia mista, fundação ou mera sociedade civil ou comercial. As normas a que se sujeitariam não seriam constante de regime especial peculiar ao Direito Público. Estariam nesse caso, pois, a Cia. Siderúrgica Nacional de Volta Redonda, a Cia. Vale do Rio Doce, a Legião Brasileira de Assistência, as*

fundações universitárias ou hospitalares, a sociedade de assistência à maternidade e à infância etc".

Por outro lado, Themístocles Brandão Cavalcanti (1956, p. 106-107) parte da comparação entre os conceitos de entidades paraestatais e entidades autárquicas para concluir que *"a expressão paraestatal afasta mais a entidade da estrutura administrativa do estado, pressupõe menores laços de subordinação, enquanto que a outra — autarquia — indica apenas uma autonomia administrativa, mas não exclui a subordinação hierárquica e de organização"*.

Hely Lopes Meirelles (2003, p. 362), por sua vez, conceitua as entidades paraestatais como pessoas jurídicas de direito privado, cuja criação é autorizada por lei específica *"com patrimônio público ou misto, para realização de atividades, obras ou serviços de interesse coletivo, sob normas e controle do Estado"* e insere as empresas estatais, as fundações públicas e os serviços sociais autônomos nesse conceito.

Di Pietro (2019, p. 307) critica o enquadramento dos serviços sociais autônomos no conceito de entidades paraestatais de Lopes Meirelles, *"em primeiro lugar, pelo sentido etimológico da expressão; em segundo lugar, porque está incluindo na mesma categoria entidades de natureza jurídica diferente, ou seja, pessoas jurídicas que fazem parte da administração pública indireta e entidades privadas que se situam fora do âmbito estatal, como é o caso dos serviços sociais autônomos"*.

Entende-se se que o parâmetro legal adequado para a conceituação de entidade paraestatal encontra-se expressamente no artigo 84, §1º, da Lei nº 8.666/93, quando a lei de licitações e contratos administrativos conceitua "servidor público" para fins de enquadramento das sanções administrativas e penais estabelecidas na norma.

Essa norma equipara a servidor público aquele que exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, *"(...) assim consideradas, além das fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, as demais entidades sob controle, direto ou indireto, do Poder Público"*.

De um lado, a norma afasta as entidades autárquicas do conceito de entidade paraestatal, uma vez que as autarquias, embora situadas na administração indireta, têm natureza jurídica de Direito público e mantêm praticamente todas as características da Administração direta, pois, por exemplo, gozam de benefícios processuais, pagam seus débitos judiciais por meio de

precatório, são custeadas pelo orçamento público, possuem poder de polícia, dentre outras características da Administração direta.

Por certo, o artigo 84, §1º, da Lei nº 8.666/93 também afasta acertadamente os serviços sociais autônomos do conceito de entidade paraestatal, pois essas entidades não fazem parte da Administração direta ou indireta e são pessoas jurídicas de Direito privado.

Registra-se, ainda, que tal conceito legal é abrangente apenas de pessoas jurídicas de direito privado que fazem parte da administração indireta, ou seja, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado e, além disso, é totalmente compatível com o parágrafo único do artigo 1º da Lei 8.666/1993 que exclui diretamente do seu âmbito de incidência material os serviços sociais autônomos, por exemplo.

Esse conceito de entidade paraestatal, portanto, afasta-se igualmente do conceito de "terceiro setor" na medida em que o primeiro setor admite a presença de entidades que compõem a estrutura administrativa do Estado (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de Direito privado) e o segundo setor abrange pessoas jurídicas com fins empresariais, ou seja, compõe o terceiro setor as pessoas jurídicas de direito criadas autonomamente e independente sem participação estatal e sem fins lucrativos.

Por sua vez, registra-se, ainda, que, nos termos do §1º do artigo 327 do Código Penal (CP), equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da administração pública.

Essa maneira, por exemplo, entende-se que os servidores das entidades do "sistema S" não devem ser equiparados aos servidores públicos, pois, além de possuírem personalidade jurídica de Direito privado, conforme já decidiu em repercussão geral o STF (RE 789874, DJe-227, publicado em 19-11-2014), não são entes paraestatais e não exercem atividade típica de Estado.

Além disso, os recursos repassados pelo Estado aos serviços sociais autônomos não configuram recursos públicos, por jamais ingressarem nos cofres da União, que apenas fiscaliza, arrecada e repassa as contribuições. Ademais, o fato de o "sistema S" ser considerado de interesse social por si só não atrai a aplicação da lei penal.

Nos termos do Código Penal, a equiparação com os servidores públicos deve se dar em relação aos empregados das paraestatais. Adota-se, portanto, o artigo 84, §1º, da Lei nº

8.666/93, que é norma jurídica tipicamente administrativa.

Logo, mesmo que fomentadas pelo Estado e exercendo atividades de interesse social, as entidades do "sistema S" não são incluídas no conceito de paraestatal e, por isso, os empregados dos serviços sociais autônomos não podem ser equiparados a funcionário público, para fins penais, em razão do princípio da tipicidade e, substancialmente, porque a norma administrativa que atualmente define entes paraestatais não abrange tais serviços.

É o princípio da tipicidade que sustenta a segurança jurídica que deve respaldar a aplicação da norma penal. Nesse sentido, ampliar o espaço interpretativo da norma para incluir as entidades do "sistema S" na definição de entidades paraestatais configuraria ofensa direta e irremediável a este princípio.

Além disso, expandir o conceito também ofenderia a própria intenção legislativa, uma vez que, se a pretensão do legislador fosse estender aos serviços sociais autônomos a previsão legal de aplicação da norma penal do §1º do artigo 327 do CP, o legislador teria feito de forma expressa, como o fez em relação às fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

A interpretação e ampliação da lei somente deve ser considerada nos casos em que houver indeterminação semântica dos enunciados, o que não ocorre na espécie. No caso, deve ser aplicado o princípio da tipicidade cerrada, pois os conceitos trazidos pela lei administrativa que define as hipóteses de equiparação com os servidores públicos são hígidos e expressos em lei administrativa.

Compreende-se, assim, por entidade paraestatal as fundações públicas de Direito privado, as empresas públicas e as sociedades de economia mista, conforme preceitua expressamente o §1º do artigo 84 da Lei de Normas Gerais de Licitações Públicas.

Referências bibliográficas

CAVALCANTI, Themístocles Brandão. Tratado de direito administrativo. Vol. II. 3ª edição. Livraria Freitas Bastos. Rio de Janeiro/São Paulo, 1956.

CRETELLA JÚNIOR, José. Administração indireta brasileira. Editora Forense. Rio de Janeiro, 1980.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, e MOTTA, Fabrício. Tratado de Direito Administrativo. Vol. 2. Administração Pública e Servidores Públicos. 2ª edição. Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 33ª edição. Ed. Atlas. São Paulo, 2019, p. 493-494.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 35ª edição. Malheiros Editores. São Paulo, 2003.

SOUZA, Ruy. Serviços do Estado e seu regime jurídico, Revista de Direito Administrativo — RDA, Rio de Janeiro, v. 285, 1952.

Edvaldo Nilo de Almeida é procurador do Distrito Federal, doutor em Direito Público pela PUC/SP e mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP).

Revista **Consultor Jurídico**, 14 de agosto de 2020, 16h00



OPINIÃO

A (in)constitucionalidade da Medida Provisória nº 932/2020

13 de abril de 2020, 14h02

Por Edvaldo Nilo de Almeida

Os Serviços Sociais Autônomos foram criados no Brasil por meio de legislação específica que conferiu, a cada um dos entes, a missão constitucional de prestar serviços sociais (artigo 6º da Constituição) em favor de determinado setor, de determinados trabalhadores ou, ainda, da sociedade em geral, especialmente na promoção e na indução ao emprego.

Decerto, os serviços sociais autônomos a cada dia ganham em relevância para a sociedade brasileira e hoje, no âmbito federal, por exemplo, compõem essa forma de organização o Serviço Social da Indústria (Sesi), o Serviço Social do Comércio (Sesc), o Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria (Senai), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), o Serviço Nacional do Transporte (Sest), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat) e o Serviço Nacional de Aprendizagem das Cooperativas (Sescoop).



O Senac, por exemplo, destina-se a tornar unificados os objetivos do sistema de aprendizagem comercial, dentre os quais estão: (I) colocar em prática, em escolas ou centros sob responsabilidade da instituição, a aprendizagem comercial a que se vinculam as empresas com atividades econômicas sob a sua jurisdição; (II) nortear, quanto à implementação do sistema de aprendizagem metódica, as empresas às quais é conferida pela lei tal prerrogativa; (III) promover a organização e a manutenção de cursos práticos ou de qualificação para comerciários adultos; (IV) divulgar novos métodos e técnicas voltadas à prática do comércio,

auxiliando os empregadores no planejamento e na efetivação de programas de treinamento de pessoal inserido em distintos níveis de qualificação; (V) oferecer assistência às empresas comerciais no recrutamento, no processo seletivo e no enquadramento de seu pessoal; (VI) auxiliar na obra de difusão e aprimoramento da aprendizagem comercial de formação e do ensino superior que com ele se relacionar de maneira direta.

Ao Sebrae compete planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica. Nesse sentido, a entidade coordena e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, de acordo com as políticas nacionais de desenvolvimento.

Desse modo, invariavelmente, as sucessivas leis que autorizaram, instituíram ou criaram os serviços sociais autônomos vêm veiculando disposições concretizadoras dos direitos sociais assistenciais, ligadas ao desenvolvimento de categorias profissionais ou econômicas específicas ou, ainda, de políticas públicas fundamentais ligadas à geração de emprego e à promoção da saúde.

Assim, todos os serviços sociais autônomos estabelecidos na ordem jurídica brasileira buscam garantir o acesso aos direitos sociais atualmente previstos no artigo 6º da Constituição Federal.

Decerto, o artigo 6º da CF estabelece como direitos sociais "a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados". Já o artigo 203, III, da CF dispõe que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivo a promoção da integração ao mercado de trabalho.

Nesse rumo, a Lei nº 8.742/93, que dispõe sobre a organização da assistência social no Brasil, prevê que os objetivos são a proteção social, a promoção da integração ao mercado de trabalho, a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, a vigilância socioassistencial e a defesa dos direitos sociais dos brasileiros. Assim sendo, os serviços sociais autônomos, na qualidade de entidades de assistência social criadas por lei, fazem jus ao recebimento das contribuições que lhes são destinadas para concretizar os direitos sociais especificados na Constituição e na legislação de sua criação.

A prestação desses serviços não decorre da lei ou do decreto que instituiu cada ente, mas, sim, da consecução dos objetivos fundamentais da República (artigo 3º da Constituição), especialmente o de garantir o desenvolvimento nacional (artigo 3º, inciso II, da CF) e o de reduzir as desigualdades sociais (artigo 3º, inciso III, da CF). Ademais, a atividade das entidades do "sistema S" estão diretamente afetas à implementação dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição (à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e à assistência) e da assistência social, prevista no artigo 203 da Constituição.

Assim, a Medida Provisória nº 932/2020, ao reduzir em 50% as alíquotas das contribuições sociais destinadas a essas entidades, acaba por violar frontalmente os artigos 3º, 6º e 203 da Constituição, porquanto prejudica desproporcionalmente atividades sociais que visam exatamente ao "suposto" objeto da norma provisória, que é a promoção do emprego. Essa desoneração da folha de pagamento apenas para os serviços sociais autônomos é medida inócua, já que ela mesma prejudica abusivamente os serviços que têm por norte garantir a manutenção da produção e do emprego na sociedade brasileira e que, devido ao desaquecimento da economia, já estão trabalhando com cerca de 30% da sua arrecadação ordinária.

Mas não é só.

Da leitura da norma constitucional do artigo 149 da Constituição Federal elencam-se três modalidades de contribuições: as sociais, as de intervenção no domínio econômico e as de interesse de categorias profissionais ou econômicas. Referidas contribuições possuem natureza jurídica tributária autônomas, diferente de impostos, taxas, contribuições de melhoria ou empréstimo compulsório. Outra característica singular dessas contribuições é a destinação da sua arrecadação, pois nem sempre é destinada ao Estado, mas também a pessoas jurídicas que não integram, diretamente, a estrutura administrativa estatal, como as autarquias e as entidades privadas que colaboram com o Poder Público.

A natureza das contribuições tributárias que financiam o "sistema S", que existe como instrumento para a concretização de direitos sociais, exige um cuidado maior ao lidar com os recursos recebidos pelas entidades do serviço social autônomo. Por certo, o caráter finalístico é elemento que diferencia as contribuições sociais de outras espécies tributárias e, ao mesmo tempo, determina a destinação a ser dada ao produto das arrecadações.

Se o artigo 149 da Constituição Federal prevê a possibilidade de a União instituir contribuições para a garantia de direitos sociais, por exemplo, a instituição desse tributo tem de ser destinada ao seu desiderato, em regra, sob pena de se retirar a lógica normativa do texto constitucional.

Esse argumento da finalidade das contribuições sociais encontra validade jurídica na estrutura desses tributos dentro da Constituição Federal, porquanto o artigo 149 da CF vinculou expressamente a instituição de contribuições às áreas para as quais foram criadas, mediante a utilização da expressão "como instrumento de atuação nas respectivas áreas", ou seja, como meio de atuação nas áreas sociais, de intervenção de domínio econômico e de categorias profissionais ou econômicas.

Decerto, o artigo 149 da Constituição Federal prevê a competência tributária privativa da União para "instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas". Acerca das contribuições de seguridade social, o artigo 195 dispõe que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além das contribuições sociais a que alude o dispositivo.

Por sua vez, o artigo 240 da Carta Magna esclarece que as contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical, não se incluem naquelas listadas no citado artigo 195. Assim, a alteração da destinação das contribuições do "Sistema S" representa uma violação à finalidade das contribuições sociais, prevista nos artigos 149 e 240 da Constituição.

Por fim, o aumento exacerbado de 100% da taxa de retribuição da Receita Federal do Brasil para arrecadação das contribuições do "sistema S" configura nítido confisco, pois representa uma interdição desproporcional ou injusta apropriação estatal, comprometendo de forma abusiva ainda mais as atividades sociais das entidades. Nesse contexto, entende-se que a Medida Provisória nº 932/2020, diante dos óbices constitucionais materiais, traduzidos na violação aos artigos 3º, 6º, 149, 150, IV, 203, III, e 240 da Constituição, não passa igualmente pelo crivo da razoabilidade que condiciona a análise dos atos estatais.

Edvaldo Nilo de Almeida é procurador do Distrito Federal, Doutor em Direito Público pela PUC/SP e Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público

22/10/2020

ConJur - Opinião: A (in)constitucionalidade da MP nº 932

(IDP).

Revista **Consultor Jurídico**, 13 de abril de 2020, 14h02



OPINIÃO

Natureza jurídica dos royalties de petróleo e gás natural

29 de maio de 2022, 6h45

Por Edvaldo Nilo de Almeida

A expressão natureza jurídica remete à compreensão do enquadramento dos royalties de petróleo e gás no campo maior da teoria do geral do direito com vistas a identificar os elementos conceituais que o peculiarizam e permitem a aplicação de um regime jurídico próprio e adequado. Dessa forma, o enquadramento dos royalties numa determinada categoria é o primeiro passo para se entender qual o conjunto de normas que lhe são aplicadas. Em outras palavras, a compreensão do que seja a natureza jurídica permite identificar seu regime jurídico, este compreendido como o conjunto de normas que lhes sejam aplicáveis. E, a partir daí, pode-se obter sua classificação e compreensão no campo do Direito, bem como a delimitação da ordenação estatal dos comportamentos humanos mediante o direito posto.

Assim, entende-se que a natureza jurídica dos royalties de petróleo e gás, nos termos da legislação vigente, é de compensação financeira de natureza originária e não tributária, tendo como objetivo ressarcir os entes federativos por suportarem a presença das instalações de petróleo e gás em si, a produção, a exploração ou a movimentação no solo ou no subsolo de seus respectivos territórios, zonas limítrofes, zonas confrontantes, zonas secundárias e as consequências ambientais e sociais advindas dessa exploração. O recebimento da compensação é um direito constitucionalmente garantido aos entes federativos que sofrem os danos ambientais diretos ou indiretos decorrentes do desenvolvimento da produção ou movimentação do petróleo e gás natural, em razão do ônus que os mesmos têm que suportar quando da referida exploração.



De fato, o §1º do artigo 20 da Constituição, na redação atual dada pela Emenda Constitucional nº 102/2019, assegura aos entes federativos a titularidade do direito à participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, garantindo a eles a participação no resultado ou a compensação financeira por essa exploração. Relevante mencionar que a Política Nacional do Petróleo foi criada pela Lei nº 2.004/53, que previu, em seu artigo 27, a obrigação da sociedade e suas subsidiárias a pagar trimestralmente a compensação financeira indenizatória aos estados, Distrito Federal e municípios, correspondente a 5% sobre o valor do óleo bruto, do xisto betuminoso e do gás extraído de seus respectivos territórios, onde se fixar a lavra do petróleo ou se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou de gás natural, operados pela Petrobras, sendo 70% aos estados produtores, 20% aos municípios produtores e 10% aos municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural. Na mesma esteira, tem-se o Decreto nº 01/91, que estabelece a compensação financeira aos Municípios onde se localizarem as instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou gás natural será devida na forma legal. No ponto, cabe esclarecer que a compensação financeira, indicada nos dispositivos legais supratranscritos, passou a ser chamada de royalties a partir da publicação da Lei nº 9.478/97, a qual manteve os critérios de distribuição do valor mínimo de 5%, conforme previa a Lei 7.990/89.

Sob a denominação de participações governamentais, o artigo 45 da Lei 9.478/1997 prevê quatro diferentes espécies de pagamentos que a empresa concessionária ou extratora deverá pagar: a) bônus de assinatura; b) royalties; c) participação especial e d) pagamento pela ocupação ou retenção de área. Dessa forma, royalties pode ser definido como preço público pago ao proprietário do recurso natural não renovável que for extraído, inserido ou consumido no processo produtivo ou no processo de exploração desse bem, isto é, tem vinculação com a produção ou exploração de petróleo, gás natural e de outros hidrocarbonetos fluídos. Tanto no sistema de exploração por contratos de concessão, quanto no de partilha, existem royalties a serem pagos ao entes federativos.

Importante, assim, destacar que as receitas de royalties de petróleo e gás diferem completamente das receitas tributárias. Portanto, não se aplicam as demandas compensatórias de petróleo e gás natural os dispositivos do Código Tributário Nacional, pois tais verbas compensatórias são receitas originárias ou receitas de natureza não tributária, auferidas pelo Estado em decorrência da exploração do próprio patrimônio (receitas patrimoniais). De fato e de Direito, os royalties de petróleo e gás se apresentam como receitas originárias, decorrentes da exploração mesmo que indireta ou produção das próprias riquezas do ente público federado beneficiado com a correspondente

compensação. Isto é, não são tributos e nem receitas derivadas da exploração do patrimônio particular ou, nos tributos contraprestacionais, do pagamento pelo contribuinte em contraprestação de serviços públicos prestados [1]. Logo, na condição de receitas originárias, os royalties são receitas buscadas na via privada, de modo que os contratos que envolvem a recuperação destas receitas não devem ser consideradas, *a priori*, como receitas públicas vinculadas, pois fazem parte do patrimônio disponível do ente estatal.

Por fim, relevante evidenciar o papel da ANP na concretização do direito dos entes públicos às compensações financeiras distribuídas pela União na forma de royalties. A ANP é uma agência reguladora do setor de exploração da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis no país e, como tal, possui competência regulamentar restrita aos atos de regulação técnica das atividades do setor. Decerto, a ANP não é competente para pagar as verbas de royalties, uma vez que essa incumbência recai sobre a Secretaria do Tesouro Nacional. O encargo da ANP é organizar e regulamentar a forma e a distribuição do repasse dessa verba, não agindo, portanto, como fonte pagadora. É o que está definido na Lei nº 9.478/97, que institui e delimita a atuação da agência, em seu artigo 8º. Não há, nas atribuições da ANP definidas por lei, qualquer menção ao pagamento de royalties aos entes federados, uma vez que esse encargo recai sobre a Secretaria do Tesouro Nacional, como dispõe o Decreto 2.705/98, em seu artigo 20, ao dispor que os recursos provenientes dos royalties serão distribuídos pela STN, do Ministério da Fazenda, com base nos cálculos dos valores devidos a cada beneficiário, fornecidos pela ANP, na forma legal.

A ANP, portanto, tem a atribuição, nos termos da lei, de incluir os entes federativos em cada motivo enquadramento e fornecer os cálculos dos valores devidos pela STN aos beneficiários, mas é a Secretaria da União que tem a função de distribuir essa verba. A ANP, igualmente, não auferir receita diretamente da exploração de petróleo e gás natural e os valores referentes às participações governamentais são mantidos na Conta Única do Governo Federal, como dispõe o artigo 29 do mesmo Decreto 2.705/98, de que o pagamento das participações governamentais será efetuado pelos concessionários nos prazos estipulados em Decreto, em moeda corrente ou mediante transferência bancária e as receitas correspondentes mantidas na Conta Única do Governo Federal, enquanto não forem destinadas para as respectivas programações. Nesse rumo, a atividade desempenhada pela ANP consiste em realizar e fornecer o cálculo do valor a ser percebido pelo ente público que, com efeito, é repassado ao credor pela Secretaria do Tesouro Nacional. Assim, por exemplo, a ANP não possui nem de longe legitimidade ativa ou capacidade ativa para requerer a restituição de valores decorrentes de decisões judiciais, uma vez que nada paga a esse título, o que só poderia ser feito, em tese, pela União.

[1] No mesmo sentido: ADI 4.846, relator ministro Edson Fachin, *DJE* de 18-2-2020; ADI 4.606, relator ministro Alexandre de Moraes, *DJE* de 6-5-2019; RE 228.800, relator ministro Sepúlveda Pertence, *DJ* de 16-11-2001; AI 708.398 AgR, relator ministro Cármen Lúcia, *DJE* de 1º-3-2011; MS 24.312, relator ministro Ellen Gracie, *DJ* de 19-12-2003.

Edvaldo Nilo de Almeida é sócio administrador do Nilo & Almeida Advogados Associados.

Revista **Consultor Jurídico**, 29 de maio de 2022, 6h45

1858

86

MAIO/JUN 2021

Coordenadores

Direito Tributário

Hugo de Brito Machado

Humberto Avila

Ives Gandra da Silva Martins

Finanças Públicas

Francisco Pedro Juca

Regis Fernandes de Oliveira

Conselho Editorial

Andre L. Costa-Correa

Antonio Carlos Rodrigues do Amaral

Antonio Jorge Pereira Jr.

Carlos Mario da Silva Velloso

Castro Meira

Claudia Fonseca Morato Pavan

Claudio S. Lembo

Edison Carlos Fernandes

Edvaldo Pereira de Brito

Eliana Calmon

Fátima Fernandes R. de Souza

Francisco Rezek

Gilmar Mendes

Hugo de Brito Machado Segundo

José Augusto Delgado

José Mauricio Conti

Kiyoshi Harada

Marcos Sacristán Represa

Marcus Abraham

Marilene Talarico M. Rodrigues

Misabel Abreu Machado Derzi

Monica Herman Salem Caggiano

Nelson Jobim

Newton De Lucca

Pedro José Carrasco Parrilla

Regina Helena Costa

Rogério Vidal Gandra da Silva Martins

Ronaldo Chadid

Rogue Antonio Carrazza

Sacha Calmon Navarro Coelho

Sepúlveda Pertence

Thais Folgosi Francoso

Revista Brasileira de Direito Tributário e Finanças Públicas

LEX MAGISTER
PRODUTOS JURÍDICOS



CEU
LAW SCHOOL

www.lcs.org.br

Revista Brasileira de Direito Tributário e Finanças Públicas

Ano XV – Nº 86

Maio-Jun 2021

Repositório Autorizado de Jurisprudência
Superior Tribunal de Justiça – nº 64/2008

Classificação Qualis/Capes: B4

Editores

Fábio Paixão

Pilar Jiménez Tello

Coordenadores

Hugo de Brito Machado – Humberto Ávila – Ives Gandra da Silva Martins
Francisco Pedro Jucá – Regis Fernandes de Oliveira

Conselho Editorial

André L. Costa-Corrêa – Antonio Carlos Rodrigues do Amaral
Antonio Jorge Pereira Jr. – Carlos Mário da Silva Velloso – Castro Meira
Claudia Fonseca Morato Pavan – Cláudio S. Lembo – Edison Carlos Fernandes
Edvaldo Pereira de Brito – Eliana Calmon – Fátima Fernandes R. de Souza
Francisco Rezek – Gilmar Mendes – Hugo de Brito Machado Segundo
José Augusto Delgado – José Maurício Conti – Kiyoshi Harada
Marcos Sacristán Represa – Marcus Abraham – Marilene Talarico M. Rodrigues
Misabel Abreu Machado Derzi – Monica Herman Salem Caggiano – Nelson Jobim
Newton De Lucca – Pedro José Carrasco Parrilla – Regina Helena Costa
Rogério Vidal Gandra da Silva Martins – Ronaldo Chadid
Roque Antonio Carrazza – Sacha Calmon Navarro Coêlho
Sepúlveda Pertence – Thaís Folgosi Françoso

Autores colaboradores deste Volume

Carlos Eduardo Montes Netto – Danilo Henrique Nunes – Edvaldo Nilo de Almeida
Igor Fernando Cabral dos Santos – Ives Gandra da Silva Martins – Lise Tupiassu
Luciana Costa Fonseca – Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira
Roberta de Amorim Dutra – Rogério Vidal Gandra Martins
Rossana Malta de Souza Gusmão – Simone Cruz Nobre
Waldemar de Albuquerque Aranha Neto

Revista Brasileira de Direito Tributário e Finanças Públicas

Publicação bimestral da Editora Magister em parceria com o Centro de Extensão Universitária aos quais se reservam todos os direitos, sendo vedada a reprodução total ou parcial sem a citação expressa da fonte.

A responsabilidade quanto aos conceitos emitidos nos artigos publicados é de seus autores.

Artigos podem ser enviados para o e-mail: revistadr@iics.org.br, ou para o e-mail: editorial@editoramagister.com.br. Não devolvemos os originais recebidos, publicados ou não.

As ementas e acórdãos aqui publicados correspondem aos seus originais, obtidos junto ao órgão competente do respectivo Tribunal.

Esta publicação conta com distribuição em todo o território nacional e poderá ser enviada ao exterior.

A editoração eletrônica foi realizada pela Editora Magister, para uma tiragem de 3.100 exemplares.

Revista Brasileira de Direito Tributário e Finanças Públicas

v. 1 (mar./abr. 2007).-- Porto Alegre: Magister ; São Paulo: Instituto Internacional de Ciências Sociais/Centro de Extensão Universitária, 2007.

Bimestral. Coordenação: Hugo de Brito Machado, Humberto Ávila, Ives Gandra da Silva Martins, Francisco Pedro Jucá e Regis Fernandes de Oliveira.

v. 86 (maio/jun. 2021).

ISSN 1981-2221

1. Direito Tributário. Direito Constitucional. Sistema Tributário Nacional. Imposição Tributária. Tributos. Impostos. Taxas. Contribuições. 2. Finanças Públicas. Direito Financeiro. Direito Econômico. Direito Político. Política Tributária. Direito Administrativo. Preços Públicos. Tarifas. 3. Ética Pública. Moralidade Institucional. Ética Fiscal. Moralidade Administrativa. 4. Sociologia Financeira. Psicologia Financeira.

CDU 336.2(05)
CDU 342+336.1/.5(05)
CDU 336.2:172.1(05)
CDU 316.334.2(05)

Ficha catalográfica: Leandro Lima – CRB 10/1273

Capa: Apollo 13

Editora Magister

Diretor: Fábio Paixão

Alameda Coelho Neto, 20
Boa Vista – Porto Alegre – RS – 91340-340

Sumário

Doutrina

1. Importação de Mercadorias por *Trading Company* por um Estado e Venda do Importado para Outro Estado nas Operações por Encomenda e por Conta e Ordem de Terceiro
Ives Gandra da Silva Martins, Rogério Vidal Gandra Martins e Roberta de Amorim Dutra 5
2. A Justiça do Mercador de Veneza: entre Praticabilidade e Capacidade Contributiva na Crise Pandêmica
Simone Cruz Nobre, Lise Tupiassu e Luciana Costa Fonseca 26
3. Da Relação Jurídica e o Fato Gerador no Direito Tributário: a Subsunção do Fato à Norma nas Lides Tributárias
Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira, Danilo Henrique Nunes e Carlos Eduardo Montes Netto 47
4. Natureza Jurídica Financeira da Distribuição dos *Royalties* de Petróleo e Gás da ANP e Liminar ou Tutela de Urgência em Processos Judiciais
Edvaldo Nilo de Almeida 78
5. Redirecionamento da Execução Fiscal: Análise da Responsabilização do Sócio-Administrador na Extinção Irregular da Empresa
Rossana Malta de Souza Gusmão 117
6. Diálogo entre os Instrumentos de Política Urbana e o ITBI: a Viabilidade de Uso Extrafiscal da Tributação sobre a Transmissão da Riqueza Imobiliária como Elemento Potencializador do Cumprimento da Função Social da Propriedade
Waldemar de Albuquerque Aranha Neto..... 144
7. A Tributação da Atividade Médica pelo ISS-Fixo: Análise da Autonomia Municipal à Luz do Federalismo Fiscal Brasileiro
Igor Fernando Cabral dos Santos 170

Jurisprudência

1. Superior Tribunal de Justiça – Execução Fiscal. Adesão ao Programa de Parcelamento Denominado Refis. Interrupção do Prazo Prescricional que Volta a Correr com a Exclusão Formal do Contribuinte. Agravo Interno do Contribuinte a que se Nega Provimento
Rel. Min. Manoel Erhardt 195

2. Superior Tribunal de Justiça – Município. Pedido de Obtenção de Certidão Negativa. Câmara Municipal Inadimplente. Separação dos Poderes. Autonomia Financeira. Princípio da Intranscendência de Sanções. Repercussão Geral. Tema nº 743. RE 770.149/PE. Juízo de Retratação. Art. 1.040, II, do CPC/2015
Rel. Min. Francisco Falcão 200

3. Superior Tribunal de Justiça – IRPJ e CSLL. Rendimento de Aplicações Financeiras. Incidência. Precedentes
Rel. Min. Og Fernandes..... 203

Natureza Jurídica Financeira da Distribuição dos *Royalties* de Petróleo e Gás da ANP e Liminar ou Tutela de Urgência em Processos Judiciais

EDVALDO NILO DE ALMEIDA

Pós-Doutorando em Direito Financeiro e Tributário pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e em Direitos Humanos pela Universidade de Salamanca/Espanha; Pós-Doutorado em Democracia e Direitos Humanos do Ius Gentium Conimbrigae/Centro de Direitos Humanos (IGC/CDH) associado à Universidade de Coimbra; Doutor em Direito Público pela PUC-SP; Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP); Especialista em Direito Tributário pela Fundação Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia (UFBA); Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET); Procurador do Distrito Federal.

RESUMO: O texto tem como objetivo natureza jurídica da distribuição dos *royalties* de petróleo e gás da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e a questão da liminar ou tutela de urgência em processos judiciais. A metodologia consiste na análise da doutrina jurídica e jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e dos Tribunais de Contas relacionadas ao tema, utilizando-se os métodos bibliográfico e documental, com ênfase nas fontes de estudo do Direito Financeiro e da Teoria Geral do Direito. Nessa senda, o problema a ser respondido é o regime jurídico-financeiro dos *royalties* de petróleo e gás distribuídos pela agência reguladora, de modo a identificar as características jurídicas dessa matéria. Conclui-se que o incremento de *royalties* em decorrência de decisão judicial liminar ou provisória assume o caráter de definitividade, pois, além de ser receita classificada como originária, gera um efetivo ingresso de receitas nos cofres públicos ao ser distribuído pela agência, traduzindo-se em inequívoco benefício para o ente público.

PALAVRAS-CHAVE: *Royalties*. Petróleo e Gás. Decisões Judiciais. ANP.

SUMÁRIO: Introdução. 1 Da Natureza Jurídica da Distribuição dos *Royalties*. 2 Características Elementares e Legais do Fundo Especial Gerido pela ANP. 3 Da Delimitação da Discussão a Respeito do Direito ao Recebimento de Honorários Advocatícios a Partir de Decisão Judicial Liminar e a Necessidade de se Conferir Segurança Jurídica a esta Situação. 4 Ilegitimidade Passiva da ANP para Cobrar

Eventual Restituição de *Royalties* em Decorrência de Decisão Judicial. 5 Do Direito Fundamental ao Cumprimento Equânime pela ANP e Envidamento de Todos os Esforços Legais dos Municípios e dos Tribunais de Contas no Sentido de Recuperação de Receitas Originárias. 6 Da Distinção Fundamental entre as Categorias de Tutela de Urgência: Análise da Questão no Tema Repetitivo nº 692 do STJ. 7 Da Distinção Fundamental entre Verbas Tributárias e as Verbas dos *Royalties* Distribuídas pela ANP. 8 Da Distinção Fundamental entre Verbas do Fundef/Fundeb e os *Royalties* da ANP. 9 Das Receitas Originárias: como se Dá a Busca Dessas Receitas no Judiciário e a Celebração dos Contratos de Prestação de Serviços Jurídicos. 10 Da Necessidade de se Assegurar o Adimplemento da Verba de Caráter Alimentar Diante da Necessidade Diária dos Municípios de Promover Gastos. Considerações Finais. Referências.

Introdução

Trata-se de texto analisando a regularidade jurídica e financeira do pagamento de honorários advocatícios a partir do incremento de arrecadação dos Municípios pelo repasse financeiro de *royalties* de petróleo e gás, em decorrência de decisão liminar ou de tutela de urgência.

Conforme se pretende demonstrar, as decisões dos Tribunais de Contas que acolhem a possibilidade do pagamento de honorários advocatícios a partir do efetivo incremento das receitas do ente público, seja em decorrência de liminar ou de tutela de urgência, revelam-se mais acertadas diante das peculiaridades dos efeitos dessas decisões.

Assim sendo, verificar-se-á que a participação nos *royalties* de petróleo e gás pelos entes públicos beneficiados acertadamente não se relaciona à destinação específica de uma arrecadação atrelada a objetivos legalmente definidos ou vinculados, possuindo um caráter indenizatório, de compensação de caráter definitivo, em face da exploração desse bem corpóreo ser de uma safra só de recursos esgotáveis ou não renováveis e a participação financeira ser geradora de direito adquirido mês a mês.

Dessa maneira, a pesquisa tem como objetivo identificar os fatores jurídicos e financeiros destacados na interpretação do Poder Judiciário e dos Tribunais de Contas a respeito da distribuição dos *royalties* de petróleo e gás da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e a questão da liminar ou tutela de urgência em processos judiciais. Diante disso, a pesquisa tentará responder qual é o regime jurídico-financeiro dos *royalties* de petróleo e gás distribuídos pela ANP, de modo a identificar as características jurídicas peculiares dessa matéria.

A respeito da metodologia para pesquisa e escrita, utilizam-se os métodos bibliográfico, documental e jurisprudencial, com ênfase na análise da doutrina jurídica e jurisprudencial do STF, do STJ e dos Tribunais de Contas

relacionadas ao tema, especificadamente nas fontes de estudo do Direito Financeiro e da Teoria Geral do Direito. Faz-se a leitura e o estudo detido atento de inúmeros textos legais, livros, arquivos de sistemas eletrônicos via internet, jurisprudência, assim como pareceres e artigos da doutrina mais autorizada.

De mais a mais, tendo em vista o sumário do trabalho, a tese divide-se em introdução, dez itens e as considerações finais. Em fase inicial, faz-se a análise da natureza jurídica da distribuição dos *royalties*, das características elementares Fundo Especial gerido pela ANP, do direito ao recebimento de honorários advocatícios a partir de decisão liminar e a ilegitimidade passiva da ANP para cobrar eventual restituição de *royalties* pagos em decorrência de decisão judicial. Do sexto ao nono item, buscar-se-á trabalhar com o direito fundamental ao cumprimento equânime pela ANP e das distinções fundamentais entre as categorias de tutela de urgência, entre verbas tributárias, verbas dos *royalties* distribuídas pela ANP e verbas do Fundef/Fundeb. Já os dois últimos itens foram dedicados à busca das receitas originárias no Judiciário, à celebração dos contratos de prestação de serviços jurídicos e à necessidade de se assegurar o adimplemento da verba de caráter alimentar diante da necessidade diária dos municípios de promover gastos diante de uma responsabilidade fiscal constitucionalmente eficiente.

Conclui-se, ao fim, que o incremento de *royalties* em decorrência de decisão judicial liminar ou provisória assume o caráter de definitividade, pois, além de ser receita classificada como originária, gera um efetivo ingresso de receitas nos cofres públicos ao ser distribuído mensalmente pela ANP, traduzindo-se em inequívoco benefício econômico-financeiro para o ente público.

1 Da Natureza Jurídica da Distribuição dos *Royalties*

A natureza jurídica dos *royalties*, nos termos da legislação vigente, é de compensação financeira, tendo caráter indenizatório pelo fato de o Estado ou o Município ter que suportar a exploração em si ou a movimentação do petróleo e gás natural no solo ou no subsolo de seu território e as consequências ambientais e sociais advindas dessa exploração. O recebimento de tal compensação é um direito constitucionalmente garantido aos Estados e Municípios que sofrem os danos ambientais decorrentes do desenvolvimento da produção do petróleo ou gás natural, em razão do ônus que os eles têm que suportar quando da referida exploração.

Assim, o § 1º do art. 20 da Constituição Federal, na redação atual dada pela Emenda Constitucional nº 102/2019, assegura aos entes federativos a titularidade do direito à participação no resultado da exploração de petróleo

ou gás natural, garantindo a eles a participação no resultado ou a compensação financeira por essa exploração.

Relevante mencionar que a Política Nacional do Petróleo foi criada pela Lei nº 2.004/53, que previu, em seu art. 27, a obrigação da sociedade e suas subsidiárias a pagar trimestralmente a compensação financeira indenizatória aos Estados, Distrito Federal e Municípios, correspondente a 5% (cinco por cento) sobre o valor do óleo bruto, do xisto betuminoso e do gás extraído de seus respectivos territórios, onde se fixar a lavra do petróleo ou se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou de gás natural, operados pela Petrobras, sendo 70% (setenta por cento) aos Estados produtores, 20% (vinte por cento) aos Municípios produtores e 10% (dez por cento) aos Municípios onde se localizarem instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto e/ou gás natural.

Na mesma esteira daquele dispositivo legal, tem-se o Decreto nº 01/91, que estabelece a compensação financeira aos Municípios onde se localizarem as instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque de óleo bruto ou gás natural será devida na forma legal. No ponto, cabe esclarecer que a “compensação financeira”, indicada nos dispositivos legais supratranscritos, passou a ser chamada de *royalties*, a partir da publicação da Lei nº 9.478/97, a qual manteve os critérios de distribuição do valor mínimo de 5%, conforme previa a Lei nº 7.990/89, a saber:

“Art. 47. Os *royalties* serão pagos mensalmente, em moeda nacional, a partir da data de início da produção comercial de cada campo, em montante correspondente a dez por cento da produção de petróleo ou gás natural.

§ 1º Tendo em conta os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores pertinentes, a ANP poderá prever, no edital de licitação correspondente, a redução do valor dos *royalties* estabelecido no *caput* deste artigo para um montante correspondente a, no mínimo, cinco por cento da produção.

Art. 48. A parcela do valor do *royalty*, previsto no contrato de concessão, que representar cinco por cento da produção, correspondente ao montante mínimo referido no § 1º do artigo anterior, será distribuída segundo os critérios estipulados pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.”

Sob a denominação de participações governamentais, o art. 45 da Lei nº 9.478/97 prevê quatro diferentes espécies de pagamentos que a empresa concessionária ou extratora deverá pagar: a) bônus de assinatura; b) *royalties*; c) participação especial; e d) pagamento pela ocupação ou retenção de área. Dessa forma, *royalty* pode ser definido como preço público pago ao proprietário do

recurso natural não renovável que for extraído, inserido ou consumido por processo produtivo. Tem vinculação com a produção de petróleo, gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos e é assim definido no art. 2º da Lei nº 12.351/2010: “compensação financeira devida aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, em função da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção”. Tanto no sistema de exploração por contratos de concessão quanto no de partilha existem *royalties* a serem pagos à União, estruturados da forma que se segue: (a) produzir petróleo ou gás natural para fins comerciais; (b) aspecto pessoal: 1. sujeito ativo: União (ANP); 2. Sujeito passivo: aquela pessoa, física ou jurídica, que produzir petróleo ou gás natural para fins comerciais; (c) aspecto quantitativo: (i) alíquota: ia. no sistema de concessão variável, limitada ao piso de 5% e ao teto de 10%, a qual será determinada no contrato de concessão em função de variáveis como riscos geológicos e as expectativas de produção, dentre outros fatores pertinentes a cada área explorada; iib. no sistema de partilha: 15% (art. 42, § 1º, da Lei nº 12.351/2010); (ii) base de cálculo: o valor da produção de petróleo e gás natural, sendo possível o estabelecimento desses critérios por decreto presidencial, em função dos preços de mercado do petróleo, gás natural ou condensado, das especificações do produto e da localização do campo.

Destaca-se, igualmente, que o art. 7º-A do Decreto nº 2.075/98 estabeleceu a figura do preço de referência a ser aplicado, mensalmente, ao petróleo produzido em cada campo durante o respectivo mês, em reais por metro cúbico, na condição padrão de medição, estabelecido pela ANP.

Feitas tais considerações, relevante evidenciar o papel da ANP na concretização do direito dos entes públicos às compensações financeiras distribuídas pela União na forma de *royalties*. A ANP é uma agência reguladora do setor de exploração da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis no país e, como tal, possui competência regulamentar restrita aos atos de regulação técnica das atividades do setor.

Decerto, a ANP não é competente para pagar as verbas de *royalties*, uma vez que essa incumbência recai sobre a Secretaria do Tesouro Nacional. O encargo da ANP é organizar e regulamentar a forma e a distribuição do repasse dessa verba, não agindo, portanto, como fonte pagadora. É o que está definido na Lei nº 9.478/97, que institui e delimita a atuação da agência, em seu art. 8º. Não há, nas atribuições da ANP definidas por lei, qualquer menção ao pagamento de *royalties* aos entes federados, uma vez que esse encargo recai sobre a Secretaria do Tesouro Nacional, conforme o Decreto nº 2.705/98, em seu art. 20, ao dispor que os recursos provenientes dos *royalties* serão distribuídos pela

STN, do Ministério da Fazenda, com base nos cálculos dos valores devidos a cada beneficiário, fornecidos pela ANP, na forma legal.

A ANP, portanto, tem a atribuição, nos termos da lei, de incluir os entes federativos em cada motivo enquadramento e fornecer os cálculos dos valores devidos pela STN aos beneficiários, mas é a Secretaria da União que tem a função de distribuir essa verba. A ANP, igualmente, não auferir receita diretamente da exploração de petróleo e gás natural e os valores referentes às participações governamentais são mantidos na Conta Única do Governo Federal, como dispõe o art. 29 do mesmo Decreto nº 2.705/98, de que o pagamento das participações governamentais será efetuado pelos concessionários nos prazos estipulados em Decreto, em moeda corrente ou mediante transferência bancária e as receitas correspondentes mantidas na Conta Única do Governo Federal, enquanto não forem destinadas para as respectivas programações.

Decerto, a atividade desempenhada pela ANP consiste em realizar e fornecer o cálculo do valor a ser percebido pelo ente público que, com efeito, é repassado ao credor pela Secretaria do Tesouro Nacional. Assim, a ANP não possui legitimidade ativa ou capacidade ativa para requerer a restituição de valores decorrentes de decisões judiciais, uma vez que nada paga a esse título, o que só poderia ser feito pela União Federal.

2 Características Elementares e Legais do Fundo Especial Gerido pela ANP

Sob a perspectiva histórica, relevante anotar que a partir da abertura do mercado a agentes privados, foi promulgada a Lei nº 9.478/97, que regulamentou tal abertura e, não por acaso, é conhecida como a Lei do Petróleo. Desse modo, o pagamento de compensação financeira, em regra, é vinculado diretamente aos efeitos sociais e ambientais do processo de exploração do recurso natural da União, tratado como indenização, embora, a partir da Lei nº 7.453/85, entes federados que não se enquadravam nos conceitos de atingidos ou afetados, passaram a receber 1% (um por cento), dividido entre todos eles. A Lei do Petróleo promoveu alterações no setor de óleo e gás do Brasil, inclusive a criação da Agência Nacional do Petróleo (ANP), inaugurando a fase de regulação do setor. Em se tratando do ponto que se discute, a Lei do Petróleo estabeleceu, em seu art. 47 e § 1º, o percentual padrão de 10% (dez por cento) para os *royalties*, podendo ser reduzidos até o limite de 5%, a depender de critérios a serem analisados pela ANP.

Com o advento da Lei nº 12.734/2012, a forma de partilha dos recursos foi bastante modificada, de modo a beneficiar um pouco mais os Estados e

Municípios não ajustados às condições territoriais decorrentes da exploração direta de petróleo e gás, mas vinculados ao rateio dos recursos dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM). Desse modo, os *royalties* são pagos mensalmente pelas empresas à STN, que é encarregada de repassar aos Estados, Municípios, Comando da Marinha, Ministério da Ciência e Tecnologia e ao Fundo Especial, que é administrado pelo Ministério da Fazenda e distribuído a todos os Estados e Municípios de acordo com o FPE e FPM.

De acordo com federalismo fiscal cooperativo, não apenas ocorre a partilha de receita tributária, mas também a partilha de receitas patrimoniais entre os entes federados, seja por meio da repartição de fontes de receita, seja pela repartição do produto da arrecadação, podendo ser utilizado o sistema de fundos financeiros especiais para sua implementação. Nesse rumo, os *royalties* arrecadados pela União devem ser obrigatoriamente repassados aos entes legitimamente estabelecidos para receber os recursos indenizatórios por força de mandamento constitucional (CF, art. 20, § 1º). Nesse sentido, cabe ao Tesouro Nacional, em cumprimento aos dispositivos constitucionais, efetuar as transferências desses recursos aos entes federados, nos prazos legalmente estabelecidos.

Tendo sido atribuída pela Constituição essa fonte de receita patrimonial (*royalties*) exclusivamente à União, fica afastada a competência dos demais entes federativos para arrecadar esses valores. Aos Estados, Distrito Federal e Municípios apenas compete o direito à divisão do produto da arrecadação, na forma que vier a ser estabelecida por lei federal¹. Portanto, o conceito de distribuição do produto da arrecadação é pertinente ao sistema de repartição de receita, do federalismo fiscal cooperativo, de rateio de valores entre entes federados. A distribuição do produto da arrecadação obedece a um critério espacial, geográfico; a vinculação de receita obedece a um critério relacional, que congrega a receita ao estabelecimento de uma finalidade. Afetação é o estabelecimento dessa finalidade, que ocorre por meio da vinculação a uma despesa, órgão ou fundo.

A distribuição das verbas relativas aos *royalties* ocorre por meio do Fundo Especial mencionado no art. 48 da Lei nº 9.478/97. A disposição legal esclarece, ainda, que “o rateio dos recursos do fundo especial obedecerá às mesmas regras do rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), de que trata o art. 159 da Constituição”. Assim sendo, de acor-

1 SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: RT, 2014. p. 253.

do com Fernandes de Oliveira², o sistema de fundos de participação distribui o produto da arrecadação de forma interfederativa e o sistema de fundos de destinação cria vinculação da receita, afetando-a a um fundo. Sob este escólio, é possível afirmar que o Fundo Especial em estudo se trata de um fundo de distribuição, que promove a repartição dos *royalties* entre diversos entes federativos, conforme critérios estabelecidos em lei e determinação da ANP. Na análise da distribuição dos *royalties*, é necessário cruzar diferentes situações, a saber: (i) contratos firmados sob o regime de concessão e firmados sob o regime de partilha de produção; (ii) exploração em áreas terrestres e exploração marítima; (iii) e, nos contratos de concessão, deve-se distinguir entre a parcela obrigatória de 5% e parcela variável entre 5% e 10%. Numa tentativa de sistematização didática dessas diversas hipóteses, é possível demonstrar as normas supratranscritas conforme as seguintes tabelas³:

Royalties terrestres (em terra, rios, lagos, ilhas lacustres ou fluviais)

	Partilha	Concessão de 5% (obrigatório)	Concessão entre 5% e 10%
Estados produtores	20%	70%	52,50%
Municípios produtores	10%	20%	15%
Municípios afetados	5%	10%	7,5%
Rateio pelo sistema FPE adaptado	25%	--	--
Rateio pelo sistema FPM adaptado	25%	--	--
Fundo Social da União	15%	--	25%

Royalties marítimos (da plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva)

	Partilha	Concessão de 5% (obrigatório)	Concessão entre 5% e 10%
Estados produtores	22%	20%	20%
Municípios produtores	5%	17% (em 2019 = 4%)	17% (em 2019 = 4%)
Municípios afetados	2%	3%	3%
Rateio pelo sistema FPE adaptado	24,5%	20% (em 2019 = 27%)	20% (em 2019 = 27%)
Rateio pelo sistema FPM adaptado	24,5%	20% (em 2019 = 27%)	20% (em 2019 = 27%)
Fundo Social da União	22%	20%	20%

Analisando os quadros acima, nota-se que dentre as principais transfêrências da União para os Estados, o DF e os Municípios, previstas na Cons-

2 OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 3. ed. São Paulo: RT, 2010. p. 312 e ss.

3 SCAFF, Fernando Facury. Op. cit., p. 279.

tituição, destacam-se as modalidades do FPE e FPM. Parte da destinação de recursos de *royalties* ao Fundo Especial se dá a partir dos mesmos critérios de distribuição do FPE e FPM.

O FPE é um sistema de transferências obrigatórias de receitas oriundas de dois impostos arrecadados pela União, o Imposto sobre a Renda – IR e o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI. Do total arrecadado, 21,5% é partilhado com os Estados, na forma estabelecida na LC nº 62/89 com as alterações estabelecidas na LC nº 143/2013, que estabelece que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste devem receber pelo menos 85% do total, sendo rateados entre os Estados, sendo que esse item tem um peso de 95% no conjunto. Assim, é um fundo que tem por base a realização de transferências obrigatórias para os Estados, com base em critérios regionalizados, sem levar em conta a capacidade arrecadatória de cada Unidade ou transferências interfederativas. Destarte, é possível concluir que a destinação das verbas dos *royalties* ao Fundo Especial constitui uma das modalidades de transferência de recursos financeiros da União para os Estados e Municípios, nas mesmas bases previstas no art. 159 da CF, de modo que os *royalties* podem ser um forte indutor de desenvolvimento, tratado como mais uma receita pública além das tributárias, podendo ser utilizada para custeio da máquina estatal, com base no princípio da liberdade do legislador orçamentário.

No que tange aos possíveis questionamentos quanto à natureza jurídica desse Fundo especial, relevante destacar o escólio doutrinário de José Maurício Conti⁴:

“O caso da transferência de recursos por meio dos Fundos de Participação previstos na Constituição brasileira é o típico caso de transferência intergovernamental automática e obrigatório ‘por fórmula’. O sistema de transferência intergovernamental adotado pela Constituição brasileira que faz uso dos Fundos de Participação nada mais é do que uma fórmula de redistribuição de recursos entre as diversas esferas de governo. Os Fundos de Participação foram criados apenas e tão somente como uma etapa intermediária – e necessária – entre as regras de recebimento dos recursos e as regras de distribuição dos mesmos recursos. São, pois, partes integrantes da fórmula de redistribuição de recursos acolhida pelo Texto Constitucional que permitem a operacionalização dessa sistemática.

Não há porque atribuir personalidade jurídica – ou capacidade postulacional, ou processual – a parte de uma fórmula matemática de transferência intergovernamental despida de qualquer grau de autonomia. A figura dos Fundos de Participação não tem, na verdade, qualquer tipo de personalidade

4 CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. p. 79.

jurídica, ou capacidade postulacional, ou qualquer outra denominação que se dê figuras intermediárias entre uma entidade com personalidade jurídica e um bem completamente despersonalizado.”

Visto isso, entende-se que a natureza jurídica do Fundo Especial é mais de objeto de direito e menos de sujeito de direito, considerada a relação jurídico-financeira, pois não possui capacidade de realizar qualquer ato jurídico, não havendo autonomia na gestão dos recursos que o integram. Como dito, é a Secretaria do Tesouro Nacional que efetivamente promove o repasse dos valores informados pela ANP a cada Município e Estado que têm direito à participação nas receitas tributárias definidas pela CF, assim, não há relação de crédito e débito da ANP em relação aos valores devidos a título de *royalties*, e não sendo a autarquia credora, não tem legitimidade para pretender repeti-los.

À ANP, como agência reguladora, compete reconhecer e incluir o ente público na relação daqueles com direito à percepção das compensações, informando à STN os valores calculados de município a município, segundo os critérios definidos em lei para fins de percepção. Diferentemente das ações judiciais em que se pleiteia a recuperação de receitas certas e determináveis, como aquelas em que é possível discriminar previamente os valores a serem restituídos, as receitas referentes aos *royalties* repassados pela ANP podem variar de acordo com diversos fatores, como localização geográfica, entes públicos inseridos na base de cálculo da divisão do fundo, volume de produção de petróleo e gás natural do mês de apuração e preço de referência dos hidrocarbonetos no mês de referência. Assim, os entes destinatários da divisão do Fundo Especial se submetem, mês a mês, a uma natural variação de suas cotas, diante das intercorrências que influenciam na repartição do montante global dos *royalties*. Nesse sentido, destaca-se o seguinte trecho do agravo regimental nos embargos de declaração, no agravo de instrumento, apreciado pelo STJ:

“O Município de Balneário Barra do Sul e o Município de Itapoá, unidades da Federação, integrantes do Estado de Santa Catarina, ajuizaram a presente ação ordinária em face da Agência Nacional do Petróleo – ANP, Autarquia Federal responsável pela distribuição dos *royalties* de petróleo gerados pelo desembarque de óleo bruto e gás natural na monobóia da Petrobrás S/A, situada na plataforma continental em São Francisco do Sul/SC, tendo em vista a revisão feita pela ANP, no final do ano de 2002, nos critérios de distribuição dos *royalties* da mencionada monobóia, ao editar o ato administrativo (Portaria ANP nº 29/02) que retirou uma parte substancial dos *royalties* mensais que recebiam os Municípios autores, em favor dos três outros municípios que vieram a integrar a lide depois do ajuizamento desta ação, quais sejam: Garuva, Joinville e Araquari.

Objetivam, em síntese, os Municípios de Balneário Barra do Sul e Itapoá reverter o ato administrativo que modificou o critério de repasse dos *royalties*, restabelecendo a situação anterior, bem como requerem a condenação da ANP na correspondente indenização pelas retenções e pelos repasses das verbas que lhes seriam devidas, mas que foram creditadas em favor dos Municípios de Garuva, Joinville e Araquari.

Colhe-se dos autos que os *royalties* eram, antes da revisão feita pela ANP, repassados nos percentuais de 40% ao Município produtor – São Francisco do Sul, 30% ao Município de Itapoá e 30% ao Município de Balneário Barra do Sul, estes dois últimos considerados únicos integrantes da Zona de Influência da aludida monobóia de desembarque de petróleo e gás natural operada pela Petrobrás S/A, instalada em mar aberto há aproximadamente 10 km da linha de costa da Ilha de São Francisco do Sul.

Com a mudança na distribuição dos *royalties*, a partir da nova interpretação dada à Portaria ANP n° 29, de 22 de janeiro de 2002 pela Agência Nacional do Petróleo, ampliaram-se os municípios componentes da referida Zona de Influência, passando a integrá-la, além dos Municípios de Itapoá e de Balneário Barra do Sul, os Municípios de Garuva, Araquari e Joinville.

Com efeito, a distribuição dos *royalties* passou a ser feita no percentual de 12% para cada um dos cinco Municípios, ficando inalterada a situação do Município da monobóia, *i.e.*, São Francisco do Sul, cujo percentual de 40% manteve-se incólume.

Entretanto, o repasse, com o redimensionamento aqui discutido, somente foi realizado a partir da competência de outubro de 2002, com efeitos financeiros retroativos a janeiro 2002, quando, inclusive, iniciou-se a dedução do que os Municípios de Itapoá e de Balneário Barra do Sul haviam recebido em desacordo com a norma regulamentar, desde janeiro de 2002, fato que determinou a supressão do percentual de 50% (12%) do que deveriam receber mês a mês, até a efetiva restituição aos três outros Municípios, tudo de acordo com a determinação regulamentar questionada.

Os autores sustentaram, então, que perderam duas vezes: uma, diante da nova divisão dos *royalties* com os novos participantes que passaram a integrar a zona de influência; e, duas, porque desse novo e menor percentual, estaria havendo retenção de 50%, a título de desconto, para ressarcir aqueles três Municípios.

Neste contexto, até a competência de setembro de 2002, os Municípios de Itapoá e de Balneário Barra do Sul recebiam 30% dos *royalties* pagos à zona de influência da citada monobóia, em sua configuração original, e, a partir de outubro de 2002, repentinamente, o percentual ficou reduzido para 6%, percentual este que perduraria até que consumada a restituição integral do que seria devido, quando, então, os Municípios de Itapoá e de

Balneário Barra do Sul seriam creditados, mês a mês, de 12% da produção.” (AgRg nos Edcl nos Edcl no Agravo de Instrumento 1.215.890/RJ, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 23.02.11)

Destaca-se que a nova fórmula de rateio dos *royalties* marítimos do petróleo inserida pela Lei nº 12.734/2012, cuja aplicação encontra-se suspensa em parte por liminar do STF, após conturbado processo legislativo, provocou o ingresso de diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas pelos Estados produtores ou confrontantes que tiveram reduzida sua receita pública transferida, a saber: (i) ADIn 4.916, proposta pelo Estado do Espírito Santo em 15.03.2013; (ii) ADIn 4.917, proposta pelo Estado do Rio de Janeiro em 14.03.2013; (iii) ADIn 4.018, proposta pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, assinada em 15.03.2013, mas que requereu distribuição por dependência às ADIns 4.916 e 4.017; e (iv) ADIn 4.020, proposta pelo Estado de São Paulo em 15.03.2013.

A ação que recebeu o primeiro despacho foi a ADIn 4.917 do Rio de Janeiro, à qual as demais foram apensadas, tendo sido distribuídas por prevenção à Ministra Cármen Lúcia, que concedeu monocraticamente a medida cautelar requerida em 18.03.2013, para “suspender os efeitos dos arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; §2º do art. 50; 50-A; 50-B; 50-C; 50-D; e 50-E da Lei Federal nº 9.478/97, com as alterações promovidas pela Lei nº 12.734/2012”. Atualmente, a liminar vigora por oito anos e as normas indicadas encontram-se com seus efeitos suspensos.

No que tange à aplicação dessa espécie de receitas públicas, ressalta-se que os *royalties* se enquadram na modalidade de transferências legais, uma vez que a aplicação dos recursos repassados não está vinculada a um fim específico. Nesse sentido, o ordenamento jurídico veda a aplicação das receitas recebidas a título de compensação financeira advindas do Fundo Especial de *Royalties*/Petróleo apenas no pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal, excetuando-se o adimplemento dos débitos com a União Federal e ao custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como sua aplicação para capitalização de fundos de previdência, nos termos do art. 8º da Lei nº 7.990/89.

Em síntese, conclui-se que, assim como ocorrem as transferências constitucionais de parcela das receitas tributárias entre os entes públicos por meio das participações em fundos, os *royalties* também são distribuídos pela União por meio de repasses efetuados a partir do Fundo Especial, de acordo com determinados critérios de rateio estabelecidos pela ANP e atendendo ao princípio da descentralização no federalismo cooperativo fiscal brasileiro.

3 Da Delimitação da Discussão a Respeito do Direito ao Recebimento de Honorários Advocatícios a Partir de Decisão Judicial Liminar e a Necessidade de se Conferir Segurança Jurídica a esta Situação

A ANP apura a renda vinculada à produção de hidrocarbonetos (petróleo e gás) que se renova a cada período. A partir da verificação da cota-parte e dos percentuais devidos a cada ente público (Estados e Municípios) por meio de ato administrativo e a partir das decisões judiciais vigentes nas demandas de incremento de compensações financeiras a título de *royalties*, a agência reguladora realiza o motivo enquadramento de acordo com a análise fática da situação existente no dia da efetivação do repasse mensal aos entes públicos.

A verificação de quadro fático é o pressuposto para a elaboração dos cálculos com base na legislação pertinente e a consequente destinação do repasse devido pela STN. Nesse contexto, o repasse dessa verba aos entes públicos revela que o numerário é recebido como receita originária, porquanto, como visto acima, os *royalties* decorrentes das atividades econômicas da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis são uma compensação financeira ao patrimônio público dos Estados e Municípios utilizado na exploração e produção do petróleo, do gás natural.

Portanto, ao receber um incremento de *royalties* em decorrência de decisão judicial liminar ou tutela de urgência, esta não assume o caráter precário, uma vez que a fotografia tirada pela ANP, no momento de indicar para a STN qual é a fatia destinada a cada ente público, assume um caráter definitivo que gera um *efetivo ingresso de receitas nos cofres públicos*, traduzindo-se em inequívoco benefício para o ente público que deve cumprir com as suas obrigações legais.

Assim, caminham na esteira da melhor análise jurídica as decisões dos Tribunais de Contas que possibilitam o pagamento de honorários advocatícios contratuais aos escritórios que patrocinam as demandas quando a obrigação de fazer do motivo enquadramento efetivo dado pela ANP dos *royalties* é incrementada a partir de decisão judicial. A partir das decisões judiciais nas demandas que pleiteiam o aumento dos *royalties*, o ente público, de fato, percebe o ingresso de novas receitas em sua esfera patrimonial. Assim, a contratação dos serviços advocatícios especializados reverte em efetivo proveito de receita originária para o ente beneficiado.

A segurança jurídica é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito. Ela constitui um elemento fundamental para a democracia, pois estabiliza expectativas dos indivíduos frente ao Estado, trazendo a paz de

espírito e a paz social, a partir da previsibilidade das condutas, da estabilidade das relações jurídicas e da garantia do cumprimento das normas.

Do princípio da segurança jurídica decorrem direitos fundamentais para os indivíduos, deveres de atuação e de abstenção para o Poder Público e inúmeras regras específicas, materializadas na própria Constituição (direito adquirido, ato jurídico perfeito, coisa julgada) ou na legislação infraconstitucional (decadência, prescrição). Tais regras se aplicam às relações entre particulares, entre particulares e a Administração ou às relações que as próprias entidades estatais estabelecem entre si. De acordo com Roberto Barroso⁵, a ideia de segurança jurídica envolve três dimensões ou planos: o institucional, o objetivo e o subjetivo.

“Do ponto de vista institucional, segurança jurídica se refere à existência de instituições estatais dotadas de poder e de garantias, aptas a fazer funcionar o Estado de direito, impondo a supremacia da Constituição e das leis, e sujeitando-se a elas. Do ponto de vista objetivo, ela se refere (i) à anterioridade das normas jurídicas em relação às situações às quais se dirigem, (ii) à estabilidade do Direito, que deve ter como traço geral a permanência e continuidade das normas e (iii) à não retroatividade das leis, que não deverão produzir efeitos retrospectivos para colher direitos subjetivos já constituídos. Por fim, do ponto de vista subjetivo, a segurança jurídica refere-se à proteção da confiança, que impõe à administração o dever de agir com coerência, lealdade e boa-fé objetiva. Uma das facetas mais importantes da proteção da confiança é a tutela das expectativas legítimas. Ainda quando não se possa caracterizar cabalmente a existência de um direito adquirido, deve-se assegurar a preservação de situações vigentes há muito tempo ou, no mínimo, uma transição razoável.”

Portanto, a distribuição dos *royalties* a partir da distribuição implementada pela ANP em cada ciclo mensal está albergada pelo manto da segurança jurídica, porquanto não se pode conceber que todos os municípios que tenham tido uma relativa diminuição de sua parcela em determinado mês, em razão de decisão favorável a determinado ente público, ingressem com ações contra o ente beneficiado para rever a diferença dos meses anteriores. Por outro lado, o município que entende ter sido prejudicado com uma fatia menor do fundo, não pode ingressar com uma ação contra todos os municípios que tiveram uma parcela um pouco maior, sob pena de se instaurar um caos e uma situação de extrema insegurança permanente na distribuição dos *royalties*.

5 BARROSO, Luís Roberto. Federalismo, isonomia e segurança jurídica: inconstitucionalidade das alterações na distribuição de royalties do petróleo. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Rio de Janeiro, ed. Especial, Royalties do Petróleo, 2013, p. 210.

Esse eventual quadro de insegurança não interessaria a ninguém, nem à ANP, nem à STN, nem tampouco aos Estados e Municípios beneficiários dos *royalties*. Assim, a efetivação de uma decisão judicial se reflete em benefício efetivo ao erário do respectivo ente federativo, decorrente dos serviços jurídicos prestados pela banca de advogados contratada pelo município os quais merecem ser remunerados pelo exitoso trabalho que redundou no incremento de receitas.

4 Ilegitimidade Passiva da ANP para Cobrar Eventual Restituição de *Royalties* em Decorrência de Decisão Judicial

O Município não deve ser cobrado para devolver os recursos recebidos na vigência de decisão judicial, em hipótese de eventual decisão definitiva contrária, pois, além de a ANP não poder cobrar de volta tais valores por não serem de sua titularidade, são recebidos na qualidade de receita pública originária, a partir dos seus próprios recursos patrimoniais (natureza compensatória dos *royalties*) e que não é entendido como tributo (receita pública derivada).

Assim, a percepção dos *royalties* por meio de decisão judicial liminar ou tutela de urgência assume caráter de definitividade, uma vez que a ANP não pode requerer a restituição de valores que nunca pagou. Inclusive, em vários processos judiciais, a própria ANP defende tese de que não é pagadora de *royalties*, de modo que não faz jus à repetição do valor pago na vigência de decisão judicial. Veja-se um exemplo de ação judicial em que é consignado o posicionamento adotado pela agência reguladora, *in verbis*:

“Cuida-se de ação ordinária com pedido de antecipação de tutela ajuizada pelo Município de Pacatuba/SE em face da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Bicomcombustíveis – ANP, objetivando a condenação da ré a fim de seja obrigada a incluir os equipamentos que realizam a coleta e transferência de petróleo e gás natural produzidos no Campo de Salgo na lista de instalações de embarque e desembarque de origem marítima, promovendo, por conseguinte, os respectivos repasses mensais de *royalties*, de modo a contemplar além da produção terrestre também a produção ocorrida na plataforma continental nos cálculos do valor a que teria direito. Busca, ademais, que seja a ANP condenada a realizar os cálculos e posterior repasse/pagamento dos *royalties* devidos desde o início da produção no Campo de Salgo, respeitada a prescrição quinquenal. (...) Em contestação, a ANP suscita, preliminarmente, a sua ilegitimidade passiva, ao argumento de que não é responsável pelo pagamento de *royalties*, limitando-se sua atribuição ao cálculo, dos valores a serem pagos pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN.” (Justiça Federal em Sergipe, Subseção Judiciária de Propriá/SE, 9ª Vara Federal – Juiz Federal Titular, Processo 0800588-18.2014.4.05.8500)

Também nos autos do Processo 0800588-18.2014.4.05.8500 (Município de Pacatuba x ANP), quando a ANP apresentou contestação, alegou sua ilegitimidade para pagar/reaver os *royalties*, sendo do Tesouro Nacional tal competência, consoante se observa abaixo:

“O Decreto é claro acerca das competências desta Agência, e como se observa, o papel da ANP é de simples cálculo dos *royalties*, não sendo cabível a condenação desta Agência Reguladora ao pagamento de *royalties*, muito menos retroativos. Condenação neste sentido viola a natureza dos *royalties*, imputando a esta Agência, incumbida apenas dos cálculos dos *royalties*, o pagamento destes valores. Importante destacar que a ANP não é sequer beneficiária destes recursos, que são repassados aos Estados e Municípios, segundo os critérios legais. Além da impossibilidade normativa de condenação deste ente regulador ao pagamento de *royalties* retroativos, há também a impossibilidade material, pois tais valores são transferidos a cada mês aos beneficiários. Não há, dessa forma, montante de recursos sobre o qual deva recair a condenação dos retroativos, pois os *royalties* relativos ao período já foram completamente transferidos aos entes beneficiários. Pelo exposto, qualquer demanda contra a ANP apenas pode validamente questionar os critérios adotados por esta Agência no cálculo dos valores de *royalties* e na definição dos beneficiários, mas jamais buscando sua condenação ao pagamento de *royalties*, muito menos retroativamente. Sendo assim, fica clara a ilegitimidade passiva da ANP para responder às demandas formuladas, razão pela qual requer a extinção do processo sem resolução do mérito, ou a intimação da parte autora para emendar sua inicial e corrigir os pedidos formulados.”

Decerto, não é possível, juridicamente, que a ANP requeira a restituição de valores que nunca pagou, porque, como defende a própria ANP, esta agência não detém legitimidade ativa para efetivar tais repasses financeiros.

5 Do Direito Fundamental ao Cumprimento Equânime pela ANP e Envidamento de Todos os Esforços Legais dos Municípios e dos Tribunais de Contas no Sentido de Recuperação de Receitas Originárias

A eventual interpretação dos tribunais de contas de que não é possível a contratação de advogado privado com *expertise* para buscar a adequação no pagamento dos *royalties* acaba por inviabilizar a defesa do erário municipal em juízo e a busca por receitas originárias.

Essa, entretanto, não é a missão constitucional dos tribunais de contas estabelecida no art. 70 da Constituição. Pelo contrário, a fiscalização exercida

por esses tribunais deve ser promovida sob o aspecto patrimonial (art. 70, *caput*, da CF), de modo que o patrimônio do ente público seja resguardado e, no caso do recebimento de compensação financeira, receba a justa distribuição dos *royalties*. O art. 18, *caput*, da Constituição Federal de 1988 conferiu aos municípios brasileiros posição única no mundo e também na tradição histórica brasileira de entidades federadas autônomas. Por essa disposição, é possível considerar que há um princípio de igualdade entre os entes federativos do Estado brasileiro, de modo que esses entes devem estar autorizados a envidar em todos os esforços cabíveis e legais para recuperação de receitas originárias, de acordo com a disposição do art. 20, § 1º, da CF/88.

O município, na condição de ente público dotado de autonomia, deve se esforçar para receber receitas originárias – o que implica na contratação de serviços especializados para tanto – e, nesse viés, imperioso que o controle externo exercido pelos tribunais de contas se faça levando-se em consideração o nobre objetivo da Comuna de buscar o incremento dessas receitas originárias, pois se trata de novas formas de arrecadação, de correntes de exploração de patrimônio próprio.

Essa atuação dos municípios é salutar e encontra amparo no art. 5º, *caput*, da Constituição, pois, ao fim e ao cabo, buscam os entes obter um tratamento isonômico aos demais municípios que se encontram na mesma situação na cadeia de produção de gás natural ou de petróleo, mas são tratados de forma distinta pela ANP.

Diante da falta de conhecimento técnico e de perícia especializada das procuradorias municipais e da reconhecida notoriedade e características particulares que envolve o tema da recuperação de *royalties*, a contratação de escritórios de advocacia especializados na prestação desses serviços importa na racionalização da destinação de recursos públicos, verdadeiro investimento nos interesses locais, bem como o atendimento ao princípio administrativo da eficiência. Nota-se que da efetiva prestação dos serviços contratados resulta o incremento de vultosas receitas ao ente contratante, na casa de milhões de reais que se incorporam ao patrimônio público.

Por essa perspectiva, nota-se que a contratação lícita de serviços advocatícios especializados representa mesmo um direito fundamental do Município ao acesso à justiça, aqui entendido como a garantia dos municípios de se apresentarem perante o Poder Judiciário representados por causídicos de excelência, especialistas na matéria objeto de discussão, com o propósito de obterem uma decisão célere que represente um efetivo incremento de receitas originárias ao patrimônio municipal.

Não se pode impor ao Município que se valha de assessores jurídicos, advogados ou procuradores locais que, além de atarefados com as matérias do dia a dia da Comuna, não estejam familiarizados como específico tema da distribuição dos *royalties* de petróleo e gás natural.

Tal fato, por si, justifica a necessidade excepcional de contratação para atuação especializada no tema de importante repercussão no interesse público primário dos cidadãos, sujeitos que sofrem reiteradamente os efeitos nocivos da atividade exploradora e merecem gozar da compensação constitucional prevista abstratamente em lei e efetivada a partir da decisão política do ente público em buscar a concreção do direito na realidade fática, por meio de respaldo judicial.

Destarte, o acesso à justiça nos casos relacionados à recuperação de receitas de *royalties* por parte de diversos Municípios ultrapassa o simples peticionamento ao Poder Judiciário. Para que esse acesso seja eficiente, deve-se garantir ao Município a possibilidade de contratar, nos parâmetros do mercado, um serviço jurídico que forneça um amparo técnico adequado capaz de conduzir a uma justiça social concreta.

Nota-se que o efetivo incremento das receitas dos *royalties* apenas se tornará possível a partir da efetividade e adequação da atuação jurídico-processual voltada a reduzir as dificuldades no acesso à justiça, tais como custos, demora, elaboração de teses específicas que demandam conhecimentos especializados e a tutela adequada de direitos relativos a petróleo e gás natural.

Nesse cenário, tendo em vista que em uma ação proposta contra a ANP esta não tem legitimidade para requerer eventual devolução dos repasses a maior efetuados no curso do processo em decorrência de decisão judicial, nada mais justo que os serviços prestados sejam devidamente remunerados, como efeito da decisão de antecipação de tutela concedida.

De acordo como entendimento doutrinário consagrado de Teori Zavascki: “antecipar a tutela é satisfazer de imediato, na realidade fática, o pleito do requerente”⁶. Antecipa-se, pois, a eficácia social da sentença e seus efeitos executivos.

In casu, um dos efeitos executivos a serem considerados é a remuneração – de caráter alimentar – dos serviços prestados pelos profissionais que viabilizaram o efetivo incremento das receitas aqui consideradas, pois, sem o trabalho dos causídicos, não haveria incremento arrecadatário.

6 ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação de tutela*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 82-84.

Relevante destacar, ainda, que a atribuição dos tribunais de contas quanto à fiscalização e aplicação de quaisquer recursos repassados pela União de forma alguma poderá implicar na interrupção de pagamentos decorrentes de decisão judicial (MS 25.009/DF e MS 25.460/DF, Pleno do STF) porquanto não são investidos de função jurisdicional.

Por derradeiro, considerando-se que as verbas honorárias detêm caráter alimentar (Súmula Vinculante nº 47), estas representam mesmo um direito fundamental dos causídicos que efetivamente trabalharam nas demandas de recuperação de *royalties*, relacionadas à dignidade humana e dignidade da profissão.

Na lição de Cassio Scarpinella Bueno, a sobrevivência é um dos direitos fundamentais da pessoa humana e para isso ela precisa de condições materiais básicas para prover o seu próprio sustento. O meio adequado e normal de alcançar esse objetivo é o trabalho. Dentro desse contexto, por sermos honorários à forma, por excelência, de remuneração pelo trabalho desenvolvido pelo advogado, um trabalho humano que merece a tutela do ordenamento jurídico, correta sua qualificação como verba de natureza alimentar, eis que também vitais ao desenvolvimento e à manutenção (*necessarium vitae*) do profissional, do qual o advogado provê o seu sustento⁷.

6 Da Distinção Fundamental entre as Categorias de Tutela de Urgência: Análise da Questão no Tema Repetitivo nº 692 do STJ

A Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça (STJ) acolheu proposta de revisão do Tema Repetitivo nº 692 quanto à obrigatoriedade de devolução dos valores recebidos pelo litigante beneficiário do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) em virtude de decisão judicial liminar ou tutela de urgência, que venha a ser posteriormente revogada.

O relator da proposta de revisão, Ministro Og Fernandes, declarou que é possível que a tese seja reafirmada, restringida no seu âmbito de alcance ou mesmo cancelada, “mas tudo isso com a consideração necessária de todas as situações trazidas, sejam no âmbito dos processos nos quais proposta a questão de ordem, sejam em referência ao próprio entendimento do STF na matéria”⁸. Segundo o Ministro, é possível que a tese repetitiva, fixada pela seção

7 BUENO, Cassio Scarpinella. *A natureza alimentar dos honorários advocatícios sucumbenciais*. Trabalho elaborado a pedido da Associação dos Advogados de São Paulo para instruir o PSV (Proposta de Súmula Vinculante) em trâmite perante o STF. Disponível em: <http://www.scarpinellabueno.com/images/textos-pdf/003.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2020.

8 Disponível em: http://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2018/2018-11-23_10-41_Primeira-Secao-discutira-revisao-de-tese-sobre-devolucao-de-beneficios-previdenciarios-indevidamente-recebidos.aspx. Acesso em: 23 jul. 2020.

em 2014, não tenha discutido plenamente todas as peculiaridades relativas ao tema, a exemplo dos casos em que a concessão de urgência é realizada na sentença, sem recurso, nas hipóteses de tutelas de urgência concedidas em agravo de instrumento na segunda instância, ou quando a tutela é concedida em primeiro e segundo graus, e a revogação ocorre em virtude de mudança superveniente da jurisprudência.

A tese repetitiva alusiva ao Tema nº 692 será revisitada para que se promova um debate mais ampliado e consequencialista das diversas categorias de decisão, quais sejam: (i) tutela de urgência concedida de ofício e não recorrida; (ii) tutela de urgência concedida a pedido e não recorrida; (iii) tutela de urgência concedida na sentença e não recorrida, seja por agravo de instrumento, na sistemática processual anterior do CPC/73, seja por pedido de suspensão, conforme o CPC/2015; (iv) tutela de urgência concedida *initio litis* e não recorrida; (v) tutela de urgência concedida *initio litis*, cujo recurso não foi provido pela segunda instância; (vi) tutela de urgência concedida em agravo de instrumento pela segunda instância; (vii) tutela de urgência concedida em primeiro e segundo graus, cuja revogação se dá em razão de mudança superveniente da jurisprudência então existente; (viii) tutela de urgência concedida e cassada, a seguir, seja em juízo de reconsideração pelo próprio juízo de primeiro grau, ou pela segunda instância em agravo de instrumento ou mediante pedido de suspensão; (ix) tutela de urgência cassada, mesmo nas situações retratadas anteriormente, mas com fundamento expresso na decisão de que houve má-fé da parte ou afronta clara a texto de lei, como no caso das vedações expressas de concessão de medida liminar ou tutela antecipada.

A Proposta de Revisão de Entendimento afetou a matéria ao rito dos repetitivos e terá por incumbência revisar a tese firmada pela Primeira Seção no julgamento do REsp 1.401.560/MT, acórdão publicado no DJe de 13.10.2015, fixada nos seguintes termos: “A reforma da decisão que antecipa a tutela obriga o autor da ação a devolver os benefícios previdenciários indevidamente recebidos”. Nessa oportunidade, o voto vencido do Ministro-Relator Sérgio Kukina no REsp 1.401.560/MT destacou que a questão já havia sido examinada pela Corte em várias outras oportunidades, prevalecendo, há algum tempo, o entendimento no sentido de que não seria obrigatória a devolução pelo litigante beneficiário de valores pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), em decorrência de posterior cassação da antecipação de tutela, uma vez que o titular do direito tenha recebido os valores com boa-fé, consistente na presunção da definitividade do pagamento, assim como pela irrepetibilidade da prestação alimentar. Destaque-se trecho do voto, por sua clareza solar e pertinência ao tema ora debatido, *in verbis*:

“Assim, ao se deparar com uma decisão concessiva da antecipação da tutela, o beneficiário deposita a sua firme confiança na legitimidade da prestação, porquanto amparada em decisão judicial favorável ao seu pleito (boa-fé subjetiva), e, ainda que não desconheça a precariedade do *decisum*, detém a justa expectativa de que se o magistrado, conhecedor do direito, identificou a presença dos requisitos necessários ao deferimento da antecipação, a cassação dessa decisão traria como consequência a tão só suspensão/cancelamento da respectiva parcela paga a título de benefício (boa-fé objetiva), mas não a obrigatoriedade de devolução de valores anteriormente (indevidamente) recebidos (...)

Portanto, a justa expectativa não surge da ausência de conhecimento da norma processual, mas, sim, por crer o beneficiário que o magistrado, ao deferir a antecipação da tutela, não lhe estaria sujeitando à devolução de valores, porquanto a norma previdenciária não contempla especificamente tal exigência, primando, antes, pela observância dos seus fins sociais.”

Dito isso, portanto, deve ser afastado o dogma de que toda tutela antecipada redunde na repetição de valores se revertida em sentença, pois o STJ está promovendo ampla discussão sobre o efeito dessas tutelas, distinguindo-as em diversas categorias, de modo a se conferir maior segurança jurídica à questão.

7 Da Distinção Fundamental entre Verbas Tributárias e as Verbas dos *Royalties* Distribuídas pela ANP

O propósito subjacente ao art. 20, § 1º, da Constituição, como todo modelo de pagamento de *royalties*, em regra, está associado a compensar Estados e Municípios pelos impactos ambientais e socioeconômicos causados ou potencializados pela atividade petrolífera. Destaca-se, assim, o aumento da demanda por serviços públicos e atividades governamentais, como distribuição de água, energia elétrica e gás natural, segurança pública, transportes, habitação, urbanismo, defesa civil, proteção ao meio ambiente, dentre outros.

Da mesma forma, são evidentes os elevados impactos e riscos ambientais impostos aos Estados confrontantes às áreas de produção – sua existência e gravidade foram tristemente demonstradas por acidente de grandes proporções, ocorridos no Golfo do México, na Baía de Guanabara e em diversos outros locais do mundo. Para que se tenha uma dimensão do problema, por exemplo, estima-se que um vazamento similar ao que ocorrido no Golfo do México afetaria toda a costa do Rio de Janeiro em apenas dois dias, gerando prejuízos materiais e imateriais incalculáveis. Também esse aspecto finalístico já foi objeto de consideração expressa do STF, *in verbis*:

“A compensação se vincula, a meu ver, não à exploração em si, mas aos problemas que gera. Com efeito, a exploração de recursos minerais e de potenciais de energia elétrica é atividade potencialmente geradora de um sem-número de problemas para os entes públicos, especialmente ambientais (...), sociais e econômicos, advindos do crescimento da população e da demanda por serviços públicos. Além disso, a concessão da lavra e a implantação de uma represa inviabilizam o desenvolvimento de atividades produtivas na superfície, privando Estados e Municípios das vantagens delas decorrentes. Pois bem. Dos recursos despendidos com esses e outros efeitos da exploração é que devem ser compensadas as pessoas referidas no dispositivo.” (STF, RE 228.800/DF, DJ 16.11.01, Rel. Min. Sepúlveda Pertence)

“Naquele precedente [MS 24.312/DF] também foi expressamente consignado nos votos dos Ministros Sepúlveda Pertence (inicialmente, inclusive invocando o decidido pela 1ª Turma no RE 228.800) e Nelson Jobim (posteriormente), cujos fundamentos foram incorporados pela relatora e pela integralidade do Plenário, que a causa à compensação não é a propriedade do bem, pertencente exclusivamente à União, mas, sim, a sua exploração e o dano por ela causado.” (STF, AI 453.025 AgR/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 09.06.06)

Nessa mesma linha, confirmam-se as manifestações de Afonso da Silva e Lobo Torres, respectivamente:

“Não se dão a participação e compensação conjuntamente; a compensação só cabe se não for possível a participação; a participação no resultado da exploração mineral tem já por si sentido compensador; é prevista exatamente porque a exploração no território traz ônus, encargos, exigências de serviços por parte da entidade beneficiada; (...) o direito nasce (é causado) pela exploração dos minerais, indicados no dispositivo, no território da entidade (...); mas o texto em comentário estende o direito à exploração também na plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva.”⁹

“Podem a União, os Estados e os Municípios receber participação representada pelas importâncias calculadas sobre o resultado da exploração de petróleo ou gás natural, etc. (...). Ou podem receber compensações financeiras, que têm a natureza de preços públicos pela utilização de recursos naturais situados em seus territórios, justificando-se como contraprestação pelas despesas que as empresas exploradoras de recursos naturais causam aos poderes públicos, que se vêem na contingência de garantir a infraestrutura de bens e serviços e assistência às populações envolvidas em atividades econômicas de grande porte, como ocorreu com o Estado do Rio de Janeiro, que é o maior produtor de petróleo do Brasil, e com os seus municípios da

9 SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 263.

região de Campos, obrigados a investir recursos substanciais em políticas públicas de apoio à exploração de plataforma marítima.”¹⁰

De acordo com o Parecer nº 06/08 – GUB – Gustavo Binenbojm¹¹, o mandamento constitucional se funda em dois objetivos fundamentais: “primeiro, assegurar expressamente a participação ou a compensação financeira a Estados, Municípios e DF, que tenham em seus territórios a exploração das referidas atividades econômicas, a Constituição criou receitas originárias de tais entes federativos, apontando no sentido de algum nível de equidade na partilha dos recursos dos montantes obtidos como resultado da exploração”. Assegurar recursos significa, por evidente, atribuir um quinhão compatível com a ideia de “participação” em resultados ou “compensação financeira”. Em segundo lugar, a *ratio* do dispositivo é bem conhecida: a de funcionar como uma dupla compensação para os entes menores, na repartição das receitas financeiras do país. Deveras, buscou-se compensar os Estados e Municípios que tivessem atividades em seus respectivos territórios: (i) pela maior pressão por serviços públicos resultante do afluxo de pessoas e multiplicação de atividades econômicas, em áreas como educação, saúde, meio ambiente, entre outros e (ii) pela não incidência do ICMS, prevista no art. 155, X, *b*, sobre operações destinadas a outros Estados. Esta segunda finalidade compensatória foi explicitada pelo Ministro Nelson Jobim – que atuou como deputado constituinte – no julgamento do MS 24.312/DF, realizado em 19.02.03.

Feitas tais considerações, necessário reconhecer que as demandas que versam sobre recuperação de *royalties* se diferem completamente das demandas que buscam a recuperação de receitas tributárias.

O art. 170-A do Código Tributário Nacional veda a compensação, mediante o aproveitamento antes do trânsito em julgado da respectiva decisão judicial, apenas de verbas de natureza tributária. Ocorre que, nas ações que pleiteiam *royalties*, não há pedido provisório nem sequer pedido de “suspensão da exigibilidade”, tal como acontece em diversas demandas de restituição de tributos recolhidos a maior (crédito retroativo). Tampouco se aplicam a essas demandas compensatórias dos entes produtores de petróleo os dispositivos do Código Tributário Nacional, pois tais verbas indenizatórias não são tributos. Estes são receitas derivadas da exploração do patrimônio particular ou, nos tributos contraprestacionais, do pagamento pelo contribuinte em contraprestação de serviços públicos prestados.

10 TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 14. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 191.

11 BINENBOJM, Gustavo. Parecer nº 06/2008. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Rio de Janeiro, Edição Especial, *Royalties do Petróleo*, 2013, p. 163.

Originárias, por sua vez, são as receitas de natureza não tributária, auferidas pelo Estado em decorrência da exploração do próprio patrimônio (receitas patrimoniais). Assim, os *royalties* se apresentam como receitas originárias, decorrentes da exploração das próprias riquezas do ente público beneficiado com a correspondente compensação. É o que se extrai igualmente do seguinte julgado do STF, *in verbis*:

“Embora os recursos naturais da plataforma continental e os recursos minerais sejam bens da União (CF, art. 20, V e IX), a participação ou compensação aos Estados, Distrito Federal e Municípios no resultado da exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural são receitas originárias destes últimos entes federativos (CF, art. 20, § 1º). 3. É inaplicável, ao caso, o disposto no art. 71, VI, da Carta Magna que se refere, especificamente, ao repasse efetuado pela União – mediante convênio, acordo ou ajuste – de recursos originariamente federais. 4. Entendimento original da Relatora, em sentido contrário, abandonado para participar das razões prevalecentes. 5. Segurança concedida e, ainda, declarada a inconstitucionalidade dos arts. 1º, inciso XI, e 198, inciso III, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, além do art. 25, parte final, do Decreto nº 1, de 11 de janeiro de 1991.” (MS 24.312/DF, Relª Minª Ellen Gracie, Tribunal Pleno, DJ 19.12.03)

Desse modo, a partir da decisão liminar ou tutela de urgência nas demandas que pleiteiam os *royalties*, o ente público de fato percebe o ingresso de novas receitas em sua esfera patrimonial. Assim, a contratação dos serviços advocatícios especializados reverte em efetivo proveito para o ente beneficiado pelo cumprimento da obrigação de fazer pela ANP, não havendo de se cogitar, por mais essa razão, de necessidade de confirmação de decisão liminar para que os ingressos patrimoniais se aperfeiçoem. Feitas tais considerações, imperioso analisar detidamente os posicionamentos das diversas decisões que admitem o pagamento dos honorários aos causídicos após a concessão de liminar nas demandas que visam à recuperação de receitas de petróleo e efetivo ingresso dos *royalties* na esfera patrimonial do ente público que faz jus a tais compensações, a saber:

“Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

Termo de ocorrência lavrado contra o chefe do Poder Executivo do Município de Ibirataia. Processo TCM nº 13263e19

Relator: Cons. Mário Negromonte.

Em relação ao pagamento de honorários com base em decisões que conferem a antecipação da tutela, há que se destacar 03 (três) pontos que levaram esta Relatoria ao juízo de convencimento pela regularidade da contratação.

A primeira questão se refere ao próprio mérito das decisões liminares concedidas nas ações que visam à recuperação de receitas relativas a *royalties*, uma vez que não há somente o reconhecimento de um direito que poderá ser consagrado com o trânsito em julgado da demanda, o que tornaria o pagamento de honorários uma medida temerária, ante a antecipação de honorários que poderiam vir a ser devidos. Ao contrário, nas ações desta natureza, existe o efetivo ingresso de receitas nos cofres públicos municipais mediante a antecipação dos efeitos da tutela, se traduzindo em inequívoco benefício para o Município.

(...)

O terceiro item se refere à permissão para pagamento de honorários advocatícios mediante efetivo ingresso dos recursos nos cofres públicos, por determinação judicial, ainda que através de tutela provisória, contida no art. 4º, § 1º, da Instrução TCM nº 001/2018, que se amolda ao caso em tela.

Portanto, a antecipação de tutela se traduz num proveito para o Município, que pode se valer das receitas recuperadas a título de *Royalties*, ao invés de aguardar o trânsito em julgado para liquidação de sentença e pagamento por meio de precatório.

Assim, muito embora o art. 3º, II, da mencionada Instrução tenha previsto que a contratação não poderá estabelecer remuneração percentual sobre as receitas correntes ou futuras, verifica-se que não se pode utilizar indistintamente todas as disposições deste normativo ao caso concreto, pela simples razão de que a Instrução desta Corte de Contas foi elaborada com vistas à aplicação em casos de recuperação de créditos tributários ou previdenciários junto à Receita Federal do Brasil, que, por sua natureza, se subsumem aos comandos do art. 167, IV, da Constituição Federal.

Contudo, diferentemente dos tributos, ‘o *royalty* é uma compensação financeira devida à União pelas empresas que produzem petróleo e gás natural no território brasileiro’, se caracterizando uma receita patrimonial, conforme definido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 228.800, de Relatoria do Min. Sepúlveda Pertence.

Conforme destacado pela defesa, não existe impedimento na Lei nº 7.990/89 para que os pagamentos dos honorários advocatícios sejam feitos com o recurso de *royalties*, afastando, claramente, o comando do art. 3º, II, da Instrução TCM nº 01/2018, uma vez que trata, especificamente, dos créditos de natureza tributária ou previdenciária.”

2258

De forma diversa do que ocorre nas demandas que pleiteiam a devolução das contribuições previdenciárias, não há que se aguardar o trânsito em julgado para liquidação de sentença e pagamento por meio de precatório, uma vez que as compensações financeiras recuperadas a título de *royalties* ingressam imediatamente e mensalmente no patrimônio jurídico do ente público. Desse modo, o Tribunal de Contas do Estado de Alagoas acertadamente regulamentou a questão para admitir o pagamento de honorários em decorrência de liminar em demandas relativas a *royalties*, *in verbis*:

“RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 05/2020

DÁ NOVA REDAÇÃO AOS DISPOSITIVOS DA INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 003/2016.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE ALAGOAS, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 95 e o inciso II do art. 97 da Constituição Estadual, como também o inciso XI, do art. 1º e art. 3º, da Lei Estadual nº 5.604 de 20 de Janeiro de 1994 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Alagoas);

Art. 1º A Instrução Normativa nº 003/2016 passa a vigorar com o seguinte acréscimo:

Art. 6º-A Em caráter excepcional e extraordinário, e com a devida motivação, admite-se a contratação de advogados com notória especialização, por inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, II, § 1º, da Lei 8.666/93, para a realização de serviços de advocacia com a finalidade de obtenção ou recuperação de créditos relativos aos *royalties* devidos em face da ANP – Agência Nacional de Petróleo, desde que seja comprovada a inexistência de advogado ou procurador jurídico qualificado para o caso concreto, nos quadros do poder Executivo Estadual e Municipal.

I – O Poder Público respectivo, Estadual ou Municipal, deve justificar, detalhadamente, os motivos da contratação e a impossibilidade de realização do serviço por órgão próprio de representação jurídica ou contábil.

II – No caso da contratação prevista no *caput* deste artigo, os honorários contratuais devem estar claramente estabelecidos no instrumento contratual, com valores fixados em Real, observados os princípios da razoabilidade e economicidade;

III – Admite-se, ainda, a contratação de honorários por êxito, desde que observados os seguintes requisitos:

a) Os honorários contratados não poderão ultrapassar 20% (vinte por cento) do que o ente público auferir com a homologação administrativa, em sentença judicial transitada em julgado ou com os efeitos financeiros da antecipação de tutela nas ações para a obtenção judicial dos créditos relativos aos *royalties* devidos em face da ANP.

b) O pagamento dos honorários deve ser realizado na proporção em que os efeitos financeiros favoráveis da decisão passem efetivamente a integrar o erário do contratante;”

Destaca-se, ademais, a Resolução nº 323 do TCE de Sergipe, que autoriza expressamente o pagamento dos honorários advocatícios a partir do efetivo incremento de receitas, condicionado à obtenção de decisão liminar, nas ações judiciais que pleiteiam os *royalties* devidos em face da ANP:

“Tribunal de Contas do Estado do Sergipe

RESOLUÇÃO Nº 323, DE 13 DE JUNHO DE 2019

Modifica a Resolução nº 288, de 13 de novembro de 2014, que dispõe sobre os contratos firmados entre a Administração Pública, Estadual e Municipal, e os profissionais da advocacia, da contabilidade e consultoria tributária para a realização de serviços com a finalidade de recuperação de créditos tributários, acrescentando a possibilidade de contratação para a obtenção judicial dos créditos relativos aos *royalties* devidos em face da ANP.

(...)

Art. 2º O art. 3º da Resolução nº 288/2014 passa vigorar com as seguintes alterações:

Art. 3º (...)

§ 2º Quando a questão relativa a recuperação de créditos tributários estiver judicializada, qualquer pagamento somente poderá ser feito com o trânsito em julgado da decisão que der ganho de causa ao ente público contratante. (nova redação)

(...)

§ 4º O Poder Público Estadual e Municipal poderá efetuar o pagamento antes do trânsito em julgado nas ações para a obtenção judicial dos créditos relativos aos *royalties* devidos em face da ANP, condicionando o dispêndio da verba honorária à concessão da antecipação da tutela, na proporção em que os efeitos financeiros favoráveis da decisão liminar passem efetivamente a integrar o erário do contratante.” (acrescentado)

Há, ainda, excelentes e corretas decisões nesse sentido no Tribunal de Contas da Bahia:

“Valença – TCM BA

Esta Relatoria entende ser possível a realização dos pagamentos em situações onde já há uma razoável segurança de acolhimento da tese defendida na demanda judicial, e não somente após o trânsito em julgado, a exemplo de processos judiciais em que já tenha havido julgamento de mérito em duas instâncias (sentença e acórdão), sendo diminutas as probabilidades de

alteração em outras instâncias. De fato, os recursos aos tribunais superiores, como o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ), não têm como objetivo julgar o mérito individual de cada caso, mas, sim, a conformação à Constituição ou ao ordenamento infraconstitucional.” (Termo de ocorrência: Processo TCM 14934e19, Origem: 3ª IRCE – Inspeção Regional de Controle Externo, responsável: Sr. Ricardo Silva Moura, Prefeito de Valença, assunto: inobservância aos requisitos legais para contratação por inexigibilidade. Exercícios: 2017/2019, Rel. Cons. José Alfredo Rocha Dias)

“Ouriçangas – TCM BA

Somente em sede recursal, por meio do manejo de Agravo de Instrumento pelo Município de Ouriçangas, é que houve acolhimento do pleito da Comuna de antecipação dos efeitos da tutela, oportunidade na qual o Desembargador Federal autorizou provisoriamente o pagamento dos *royalties*, conforme dispositivos transcritos acima. Registre-se que ainda não houve manifestação de mérito da ação de origem na primeira instância, como também não houve julgamento final do TRF da 1ª Região no recurso interposto contra a mencionada decisão interlocutória.” (Termo de ocorrência: Processo TCM 10792e19, origem: 8ª IRCE – Inspeção Regional de Controle Externo, responsável: Sr. Antônio Dias Marques, Prefeito de Ouriçangas, assunto: inobservância aos requisitos legais para contratação por inexigibilidade. Exercícios: 2018/2019, Rel. Cons. José Alfredo Rocha Dias)

“Vera Cruz – TCM BA

Sem dúvidas, os honorários advocatícios são devidos àqueles escritórios e profissionais que trabalharam na recuperação dos *royalties* devidos aos Municípios e Estados, pois requerem habilidade técnica excepcional para satisfazer a necessidade estatal diferenciada e incomum. Nesse sentido, o excerto da decisão do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia reconhece a especialidade dos serviços advocatícios prestados no intuito de alcançar tal finalidade de ingresso de receitas. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Assunto: Prestação de serviços de advocacia. Honorários fixados previamente em contrato, com base em valores estimados. Inocorrência de contrato de risco. Contratação direta mediante inexigibilidade de licitação. Possibilidade. Formalidades legais satisfeitas. Procedência parcial. Aplicação de sanção pecuniária. “(...) quanto ao escritório de advocacia William Ariel Arcanjo Lins Advocacia Ltda., os serviços contratados de ‘Execução de serviços advocatícios no sentido de acompanhar medidas administrativas e judiciais para recuperação de *royalties* devidos pela ANP’ requerem habilidade técnica excepcional para satisfazer a necessidade estatal diferenciada e incomum, requerendo *expertise* dos profissionais tendo em vista a peculiaridade do objeto.” (Termo

de ocorrência, Processo TCM 27107-16, origem: 1ª IRCE, responsáveis: Antônio Magno de Souza Filho e William Ariel Arcanjo Lins Advocacia. Exercício financeiro: 2016. Cons. Rel. Francisco de Souza Andrade Netto)

Assim, conclui-se que os profissionais que foram contratados e ingressaram tecnicamente com as ações judiciais em defesa do erário municipal prestaram os serviços jurídicos e devem ser remunerados, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração Pública, o que não é admitido no ordenamento jurídico.

8 Da Distinção Fundamental entre Verbas do Fundef/Fundeb e os *Royalties* da ANP

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) era composto por verbas do Fundo de Participação do Estado e dos Municípios (FPE e FPM) e por receita gerada com a arrecadação do imposto sobre produtos industrializados (IPI) proporcional às exportações do Estado, bem como por verbas federais destinadas a compensar a perda dos Estados com a desoneração do ICMS sobre as exportações determinada pela Lei Complementar nº 87/96 (art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.424/96).

Com a edição da Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que deu nova redação ao art. 60 do ADCT e a edição da Lei nº 11.494, de 2007, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi criado e se tornou o sucessor do Fundef. Nessa senda, uma das características principais dos recursos do Fundef/Fundeb se revela pela regra de vinculação, a significar que os valores referentes a seus recursos, sob nenhuma hipótese, poderiam custear qualquer outro tipo de despesa (mesmo que educacional) que não estivesse diretamente ligada ao ensino fundamental. A vinculação se deu por força constitucional (arts. 212 da Constituição Federal de 1988 e 60 do ADCT, com a redação da EC nº 14/96).

Há uma intensa discussão no Poder Judiciário brasileiro a respeito da impossibilidade de se extrair do Fundef o percentual devido aos causídicos, diante do caráter constitucionalmente vinculado à educação do referido fundo. No âmbito administrativo, o entendimento atual do Tribunal de Contas da União, do ponto de vista da vinculação dos recursos, é no sentido de que a destinação de valores tardiamente transferidos em razão de decisão judicial, relacionados a verbas do Fundef para o pagamento de honorários advocatícios, é inconstitucional, por ser incompatível com o art. 60 do ADCT, com a redação conferida pela EC nº 14/96, e ilegal, por estar em desacordo com a

Lei nº 11.494/07 (Acórdão 1.824/2017, de 23.08.2017, Plenário). Por sua vez, a decisão proferida pelo Ministro-Presidente do STF na STP nº 88 também é nessa linha, *in verbis*:

“Não se deve perder de vista, quanto a tal aspecto, que nesta Suprema Corte, de há muito já se pacificou o entendimento acerca da plena vinculação das verbas do Fundeb exclusivamente ao uso em educação pública e a nenhum outro fim. Nesse sentido, e apenas para ilustrar, citem-se os seguintes precedentes: ‘1. O acórdão não divergiu do entendimento firmado pelo Plenário desta Corte, no julgamento do mérito da repercussão geral reconhecida no RE 841.526-RG (Rel. Min. Luiz Fux, Tema nº 592). 2. As verbas do Fundef não podem ser utilizadas para pagamento de despesas do Município com honorários advocatícios contratuais. 3. Agravo interno a que se dá parcial provimento’ (ARE 1.066.281-AgR/PE, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, DJe 26.11.2018). ‘(...) O adimplemento das condenações pecuniárias por parte da União e respectiva disponibilidade financeira aos Autores vinculam-se à finalidade constitucional de promoção do direito à educação, única possibilidade de dispêndio dessas verbas públicas (...)’.” (ACO 648/BA, Rel. p/ Acórdão Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 09.03.2018)

No mesmo sentido, entendeu o STJ, nos dias de hoje, pela impossibilidade de retenção de honorários advocatícios contratuais em verba do Fundef, diante de sua vinculação constitucional à educação básica. A jurisprudência entende que os recursos do Fundef possuem natureza vinculada e, nesse sentido, não seria possível a utilização do recurso em despesas de natureza diversa. O fato de o Fundef não estar mais em vigor não altera tal interpretação¹². De acordo com a Lei nº 4.320/64, art. 71: “Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por leis e vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”. A vinculação, portanto, constitui-se na determinação constitucional de aplicação de índices orçamentários de recursos públicos na educação.

No que tange aos *royalties*, por outro lado, incabível sustentar qualquer tipo de vinculação da destinação das receitas, na forma como ocorre com o Fundef/Fundeb, por ausência de previsão constitucional ou legal que determine tal vinculação. Ademais, a participação nos *royalties* de petróleo e gás pelos entes públicos beneficiados não se relaciona à destinação específica de uma arrecadação atrelada a objetivos legalmente definidos, possuindo um caráter indenizatório, de compensação de caráter definitivo, em razão, inclusive, da

12 AIREsp 1.736.176, Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJE 22.04.2019.

exploração e participação ser de uma safra só de recursos esgotáveis ou não renováveis.

Na atualidade, as restrições à aplicação dos recursos advindos das compensações financeiras decorrentes do pagamento dos *royalties*, a partir da edição da Lei nº 9.478/97, limitam-se àquelas dispostas no art. 8º da Lei nº 7.990/89, ou seja, ao pagamento de dívidas e ao quadro permanente de pessoal, ressalvados o adimplemento dos débitos com a União Federal, o custeio com ensino e a aplicação para capitalização de fundos de previdência. Desse modo, não há no ordenamento jurídico brasileiro qualquer vedação ao pagamento de honorários advocatícios pelo incremento de receitas decorrentes de *royalties* que afluem ao ente público após laborioso trabalho técnico de escritórios e profissionais da área jurídica.

9 Das Receitas Originárias: como se Dá a Busca Dessas Receitas no Judiciário e a Celebração dos Contratos de Prestação de Serviços Jurídicos

Tradicionalmente, a doutrina classifica as receitas públicas, quanto à procedência, em originárias e derivadas. Receitas públicas originárias são as arrecadadas por meio da exploração de atividades econômicas pela Administração Pública. Resultam, principalmente, de rendas do patrimônio mobiliário e imobiliário do Estado (receita de aluguel), de preços públicos, de prestação de serviços comerciais e de venda de produtos industriais ou agropecuários. Já as receitas públicas derivadas são as obtidas pelo Poder Público por meio da soberania estatal. Decorrem de norma constitucional ou legal e, por isso, são auferidas de forma impositiva, como, por exemplo, as receitas tributárias.

Na condição de receitas originárias, os *royalties* são receitas buscadas na via privada, de modo que os contratos que envolvem a recuperação dessas receitas não devem ser consideradas, *a priori*, como receitas públicas vinculadas, pois fazem parte do patrimônio disponível do ente estatal. Nessa linha de intelecção, cabe destacar que a natureza dos honorários contratuais é a de pactuação entre os patronos e seus clientes para atuação em causas específicas. A previsão legal dessa contraprestação pelos serviços advocatícios prestados encontra respaldo no Estatuto da Ordem dos Advogados do Brasil, que assegura, no art. 22, ao prestador de serviço profissional inscrito na OAB o direito aos honorários convencionados, aos fixados por arbitramento judicial e aos de sucumbência.

Contratuais ou convencionais, portanto, são os honorários combinados livremente pelo profissional e pelo cliente em contrato, via de regra escrito,

assinado por ambos. Inclusive, a forma de pagamento pode ser livremente pactuada, por acordo mútuo, admitindo-se um valor cobrado no início do processo em prestação única ou mensalidades e um valor no final do processo, percentualmente proporcional ao êxito do cliente, ou, ainda, uma combinação dessas múltiplas formas.

Nas contratações públicas, os serviços advocatícios devem ser contratados observando-se a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos. Nessa norma, editada a partir do art. 37, XXI, da Constituição, os serviços, em regra, são contratados após procedimento público e isonômico de seleção ou, nos casos expressamente previstos na lei, por meio de procedimento de inexigibilidade ou de dispensa de licitação.

Desse modo, nas causas em que um ente público se revela na condição de cliente de escritório de advocacia especializado, contratado de forma regular para prestação de serviços específicos que exigem *expertise* e conhecimentos técnicos, tal como se apresenta a recuperação de *royalties*, é possível se promover a contratação direta por meio de inexigibilidade de licitação de escritório com notória especialização (art. 74 da Lei nº 14.133/2021).

A fixação dos preços em contratos públicos deve observar os parâmetros praticados no mercado e o valor contratado deve ser justificado. Nesse ponto, imperioso destacar que a pactuação sobre o êxito também é lícita nos contratos públicos, e não é capaz de lesar o ente público, pois os advogados apenas recebem quando há proveito efetivo para o ente público, nada sendo devido no caso de insucesso do objeto da contratação, conforme dispõem os arts. 48 e 50 do Código de Ética e Disciplina da OAB. Nesse sentido, os honorários advocatícios contratuais que adotam a forma de contraprestação *ad exitum* devem ser calculados com base no benefício econômico recebido pelo cliente.

Sendo a advocacia constitucionalmente indispensável à administração da Justiça – preceito estampado no art. 133 da CF –, o aviltamento dos honorários necessariamente repercute negativamente em termos de malefícios para o sistema de Justiça como um todo. Advogados mal remunerados terão feridas sua dignidade, sua independência e o seu meio regular de subsistência, e assim diminuídas suas condições para colaborar com o acesso à tutela jurisdicional justa e com a fiscalização das instituições públicas.

Tendo em vista que as ações que versam sobre a recuperação de *royalties* são complexas, detêm tema específico e envolvem valores elevados, tais peculiaridades devem refletir no valor do contrato de honorários firmado. A Resolução nº 02/2015 – Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil traz alguns elementos que devem ser considerados quando da fixação dos honorários advocatícios:

“Art. 49. Os honorários profissionais devem ser fixados com moderação, atendidos os elementos seguintes:

- I – a relevância, o vulto, a complexidade e a dificuldade das questões versadas;
- II – o trabalho e o tempo a ser empregados;
- III – a possibilidade de ficar o advogado impedido de intervir em outros casos, ou de se desavir com outros clientes ou terceiros;
- IV – o valor da causa, a condição econômica do cliente e o proveito para este resultante do serviço profissional;
- V – o caráter da intervenção, conforme se trate de serviço a cliente eventual, frequente ou constante;
- VI – o lugar da prestação dos serviços, conforme se trate do domicílio do advogado ou de outro;
- VII – a competência do profissional;
- VIII – a praxe do foro sobre trabalhos análogos.”

O rol estabelecido nesse dispositivo revela que, quanto mais importante a demanda, mais específica a matéria envolvida e de maior proveito econômico para o cliente, maior serão os honorários advocatícios. Por isso, não se pode comparar os honorários fixados em demandas relativas ao incremento no repasse dos *royalties* de petróleo e gás natural com honorários fixados em contratos de repetição de tributos. Tampouco se pode dizer que a especialidade exigida dos advogados que prestam o serviço jurídico de buscar o incremento de receitas originárias (*royalties*) é a mesma dos advogados que atuam no incremento de receitas derivadas (tributos).

Certamente, o conhecimento jurídico dos causídicos que atuam na perseguição do incremento de *royalties* aos municípios é mais específico, profundo e profícuo do que aqueles que atuam em demandas de repetição de tributos. Os honorários de êxito, por certo, poderão ser mais vultosos nas demandas relativas ao incremento de *royalties*. Ademais, destaca-se que os honorários contratuais constituem espécie de verba alimentar nos termos do art. 85, § 14, do CPC/2015, e da Súmula Vinculante nº 47.

Em virtude de seu compromisso com o interesse público, a advocacia é inconciliável com qualquer atividade de mercantilização, nos termos do art. 5º do Código de Ética e Disciplina. A cobrança de honorários, assim, não se fundamenta na busca pelo lucro, mas, sim, na necessária subsistência de uma classe que é indispensável à administração da Justiça.

À luz de tais reflexões, conclui-se que as decisões que não admitem o pagamento de honorários advocatícios a partir do incremento de receitas de *royalties* de petróleo e gás ao ente público, mesmo a partir de tutelas de urgência, implica em descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo ente público no âmbito das relações privadas da Administração, sendo que seu não pagamento importa em enriquecimento ilícito e o adimplemento pode ser buscado, posteriormente, por execução forçada do contrato na via judiciária.

10 Da Necessidade de se Assegurar o Adimplemento da Verba de Caráter Alimentar Diante da Necessidade Diária dos Municípios de Promover Gastos

Os chamados vasos comunicantes orçamentários, na linha da liberdade de conformação do legislador orçamentário, permitem a alocação de verbas de acordo com o interesse político dos órgãos responsáveis pela construção do orçamento. Desse modo, a verba que não pode ser usada para realizar o gasto X é carreada para o Y, permitindo que outra verba seja usada para fazer frente àquela despesa. Assim, a vedação ao uso dos *royalties* para pagamento de despesas com pessoal faz com que esse dinheiro possa ser utilizado em outras despesas que seriam necessariamente custeadas com os recursos que foram destinados a essas despesas com pessoal.

Maria Amélia Enríquez¹³ denomina isso de armadilha do caixa único, o que leva as prefeituras a perder a dimensão transformadora dos *royalties* para modificação da base econômica produtiva dos Municípios. Em outras palavras, os recursos dos *royalties* entram nos caixas únicos das prefeituras e são engolidos pelas necessidades imediatas e ilimitadas que todos os municípios apresentam. O sistema dos vasos comunicantes orçamentários permite esse tipo de gestão financeira, que confere maior liberdade ao legislador orçamentário.

Nessa senda, ao considerar que os pagamentos somente poderão ser efetuados ao final da demanda, com o trânsito em julgado da ação, os tribunais de contas que pensam assim podem dar causa a um enorme prejuízo para os profissionais que desempenharam trabalho exitoso e primordial para a recuperação das receitas decorrentes do direto aos *royalties*, qual seja, o risco de que as verbas já tenham sido destinadas a finalidades diversas do ente público e não restem verbas suficientes para o adimplemento dos honorários contratuais firmados entre a Administração e os prestadores de serviços advocatícios. Corre-se o risco, certamente, que ao final do processo judicial, com a confirmação da antecipação de tutela em sentença, os entes públicos não

13 ENRÍQUEZ, Maria Amélia. *Mineração: maldição ou dádiva?*. São Paulo: Signus, 2008. p. 346.

mais contem com reservas financeiras capazes de arcar com os honorários advocatícios devidos.

Ora, os tribunais de contas devem zelar pela legalidade das contas públicas, de modo que não se mostra legítimo o posicionamento que lesa manifestamente os escritórios legalmente contratados para prestação de serviços especializados que possibilitam o incremento de receitas.

A ausência de lastro garantidor do adimplemento dos honorários contratados, a não ser os *royalties* recebidos, é questão que concerne especialmente os profissionais que definitivamente concorreram como incremento das receitas públicas e não devem ser obrigados a arcarem com prejuízos decorrentes de decisões administrativas temerárias, que não levam em consideração suas consequências práticas, na forma exigida pela LINDB (art. 20, incluído pela Lei nº 13.655/2018).

Destarte, a remuneração pelos serviços prestados deve ser calculada com base no benefício alcançado pela parte, de modo que a maneira mais segura e transparente de se realizar tais cálculos consiste no desconto proporcional pactuado mês a mês, a cada novo depósito repassado pela ANP ao ente público beneficiado.

Nessa senda, conclui-se que a possibilidade de pagamentos dos honorários advocatícios a partir da tutela de urgência ou decisão liminar é medida que se impõe, a fim de se garantir maior previsibilidade, transparência e segurança jurídica na medida em que os *royalties* calculados pela ANP ingressam na esfera patrimonial do ente público beneficiado pelos serviços advocatícios especializados.

Considerações Finais

A natureza jurídica dos *royalties* do petróleo e gás, nos termos da legislação vigente, é de compensação financeira, tendo caráter indenizatório pelo fato de o Estado ou o Município ter que suportar a exploração em si ou a movimentação no solo ou no subsolo de seu território e as consequências ambientais e sociais advindas dessa exploração. O recebimento de tal compensação é um direito constitucionalmente garantido aos Estados e Municípios produtores de petróleo ou gás natural, em razão do ônus que eles têm que suportar quando da referida exploração.

A atividade desempenhada pela ANP consiste em realizar e fornecer o cálculo do valor a ser percebido pelo ente público que, com efeito, é repassado ao credor pela Secretaria do Tesouro Nacional. Assim, a ANP não possui legitimidade para figurar como parte ativa em ação em que se pleiteie restituição de valores, pois não pode pleitear verbas que não são de sua titularidade.

Assim, é possível concluir que a destinação das verbas dos *royalties* ao Fundo Especial constitui uma das modalidades de transferência de recursos financeiros da União para os Estados e Municípios, nas mesmas bases previstas no art. 159 da Constituição Federal, de modo que podem ser um forte indutor de desenvolvimento, tratado como mais uma importante receita pública além das tributárias, podendo ser utilizada para custeio da máquina estatal, com base no princípio da liberdade do legislador orçamentário.

Diferentemente das ações judiciais em que se pleiteia a recuperação de receitas certas e determináveis, como aquelas em que é possível discriminar previamente os valores a serem restituídos, as receitas referentes aos *royalties* repassados pela ANP podem variar de acordo com diversos fatores, como localização geográfica, entes públicos inseridos na base de cálculo da divisão do fundo, volume de produção de petróleo e gás natural do mês de apuração e preço de referência dos hidrocarbonetos no mês de referência. Nessa senda, os entes destinatários da divisão do Fundo Especial se submetem, mês a mês, a uma natural variação de suas cotas, diante das intercorrências que influenciam na repartição do montante global dos *royalties*. Portanto, ao receber um incremento de *royalties* em decorrência de decisão judicial liminar ou tutela de urgência, esta não assume o caráter precário, uma vez que a “fotografia” tirada pela ANP, no momento de indicar para a STN qual é a fatia destinada a cada ente público, assume um caráter definitivo que gera um efetivo ingresso de receitas nos cofres públicos, traduzindo-se em inequívoco benefício para o ente público que tem responsabilidade fiscal de implementar benefícios à sociedade local.

Logo, caminham na esteira da melhor análise jurídica as decisões dos Tribunais de Contas que possibilitam o pagamento de honorários advocatícios contratuais aos escritórios que patrocinam as demandas quando o cumprimento da obrigação de fazer pela ANP de implementar novo critério de recebimento pelo ente federado dos *royalties*, a partir de decisão judicial de tutela de urgência ou liminar. A partir da decisão judicial nas demandas que pleiteiam o aumento dos valores financeiros de *royalties* de petróleo e gás, o ente público, de fato, percebe o ingresso definitivo de novas receitas em sua esfera patrimonial. Assim, a contratação dos serviços advocatícios especializados reverte em legítimo e real proveito para o ente beneficiado. Desse modo, a percepção dos *royalties* de petróleo e gás por meio de decisão liminar ou tutela de urgência assume caráter de definitividade, uma vez que a ANP não pode requerer a restituição de valores que nunca pagou. Inclusive, em vários processos judiciais, a própria ANP defende tese de que não é pagadora de *royalties*, de modo que não faz jus à repetição do valor pago na vigência da decisão. Ademais, a participação nos *royalties* de petróleo e gás pelos entes públicos beneficiados de boa-fé não se relaciona à destinação específica de uma

arrecadação atrelada a objetivos legalmente definidos, possuindo um caráter indenizatório, de compensação de caráter definitivo, em razão, inclusive, da exploração e participação ser de uma safra só ou recursos esgotáveis ou não renováveis.

Assim sendo, o município, na condição de ente público dotado de autonomia, deve se esforçar para receber receitas originárias – o que implica na contratação de serviços especializados para tanto – e, nesse viés, imperioso que o controle externo exercido pelos tribunais de contas se faça levando-se em consideração o nobre objetivo da Comuna de buscar o incremento dessas receitas originárias, pois se trata de novas formas de arrecadação, decorrentes de exploração de patrimônio próprio. Essa atuação dos municípios é salutar e encontra amparo no art. 5º, *caput*, da Constituição, pois, ao fim e ao cabo, buscam os entes obter um tratamento isonômico aos demais municípios que se encontram na mesma situação na cadeia de produção de gás natural ou de petróleo, mas são tratados de forma distinta pela ANP.

Por sua vez, a receita dos *royalties*, caracterizada como originária, se difere da receita dos tributos, caracterizada como derivada. A partir da decisão liminar ou tutela de urgência nas demandas que pleiteiam os *royalties* de petróleo e gás, o ente público de fato percebe o ingresso de novas receitas em sua esfera patrimonial. Assim, a contratação dos serviços advocatícios especializados reverte em efetivo proveito para o ente beneficiado pelo cumprimento da obrigação de fazer pela ANP, não havendo de se cogitar, por mais essa razão, de necessidade de confirmação de outra decisão para que os ingressos patrimoniais se aperfeiçoem. De forma diversa do que ocorre nas demandas que pleiteiam a devolução das contribuições previdenciárias, por exemplo, não há que se aguardar o trânsito em julgado para liquidação de sentença e pagamento por meio de precatório, uma vez que as compensações financeiras recuperadas a título de *royalties* de petróleo e gás ingressam imediatamente e mensalmente no patrimônio jurídico do ente público.

A situação do incremento dos cofres públicos com *royalties* é também diversa da que ocorre com os recursos do Fundef/Fundeb. Esta se revela pela regra de vinculação, a significar que os valores referentes a seus recursos, sob nenhuma hipótese, poderiam custear qualquer outro tipo de despesa, mesmo que educacional, que não estivesse diretamente ligada ao ensino fundamental. A vinculação se deu por força constitucional (arts. 212 da CF/88 e 60 do ADCT). No que tange aos *royalties*, por outro lado, incabível sustentar qualquer tipo de vinculação da destinação das receitas, na forma como ocorre com o Fundef/Fundeb, por ausência de previsão constitucional ou legal que determine tal vinculação.

2278

Com relação aos honorários advocatícios, tendo em vista que as ações que versam sobre a recuperação de *royalties* são complexas, detém tema específico e envolvem valores elevados, tais peculiaridades devem refletir no valor do contrato de honorários firmado, conforme exigido pelo art. 49 da Resolução nº 02/2015 – Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil. O rol estabelecido nesse dispositivo revela que, quanto mais importante a demanda, mais específica a matéria envolvida e de maior proveito econômico para o cliente, maior serão os honorários advocatícios. Por isso, não se pode comparar os honorários fixados em demandas relativas ao incremento no repasse dos *royalties* de petróleo e gás natural com honorários fixados em contratos de repetição de tributos. Tampouco se pode dizer que a especialidade exigida dos advogados que prestam o serviço jurídico de buscar o incremento de receitas originárias (*royalties*) é a mesma dos advogados que atuam no incremento de receitas derivadas (tributos). Certamente, o conhecimento jurídico dos causídicos que atuam na perseguição do incremento de *royalties* aos municípios é mais específico, profundo e profícuo do que aqueles que atuam em demandas de repetição de tributos. Os honorários de êxito, por certo, poderão ser mais vultosos nas demandas relativas ao incremento de *royalties*.

Ademais, destaca-se que os honorários contratuais constituem espécie de verba alimentar nos termos do art. 85, § 14, do CPC/2015, e da Súmula Vinculante nº 47. Há que se estabelecer a possibilidade de garantia do pagamento dessa verba de caráter alimentar com os próprios recursos obtidos em decorrência da decisão judicial pleiteada pelos causídicos contratados, seja ela proferida em caráter definitivo ou liminarmente. Deve ser afastado o dogma de que toda tutela antecipada redundará na repetição de valores se revertida em sentença, pois o STJ está promovendo ampla discussão sobre o efeito dessas tutelas, distinguindo-as em diversas categorias, de modo a se conferir maior segurança jurídica à questão, se debruçando sobre a questão por meio da rediscussão do Tema Repetitivo nº 692.

Por sua vez, os chamados vasos comunicantes orçamentários, na linha da liberdade de conformação do legislador orçamentário permitem a alocação de verbas de acordo com o interesse político dos órgãos responsáveis pela construção do orçamento. A verba que não pode ser usada para realizar o gasto X é carreada para o Y, permitindo que outra verba seja usada para fazer frente àquela despesa. A armadilha do caixa único faz com que os recursos dos *royalties* entrem nos caixas únicos das prefeituras e são engolidos pelas necessidades imediatas e ilimitadas que todos os municípios apresentam. Assim, corre-se o risco de que, ao final do processo, com a confirmação da antecipação de tutela em sentença, os entes públicos não mais contem com reservas financeiras capazes de arcar com os honorários advocatícios devi-

dos, provocando um autêntico enriquecimento ilícito da Comuna frente ao inadimplemento da verba alimentar do advogado que laborou para a obtenção do crédito municipal.

TITLE: Financial legal nature of the distribution of anp oil and gas royalties and preliminary injunction or urgent relief in legal proceedings.

ABSTRACT: The text aims at the legal nature of the distribution of oil and gas royalties from the National Agency for Petroleum, Natural Gas and Biofuels and the issue of urgent injunction or relief in legal proceedings. The methodology consists of the analysis of the legal doctrine and jurisprudence of the Federal Supreme Court, the Superior Court of Justice and the Courts of Auditors related to the subject, using bibliographic and documentary methods, with an emphasis on the sources of study of Financial Law and Theory General of Law. In this way, the problem to be answered is the legal-financial regime of oil and gas royalties distributed by the regulatory agency, in order to identify the legal characteristics of this matter. It is concluded that the increase in royalties as a result of an injunction or provisional court decision assumes the character of finality, as, in addition to being classified as original revenue, it generates an effective inflow of revenue into public coffers when distributed by the agency, translating in unequivocal benefit for the public entity.

KEYWORDS: Royalties. Oil and Gas. Court Decisions. ANP.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. Federalismo, isonomia e segurança jurídica: inconstitucionalidade das alterações na distribuição de royalties do petróleo. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Rio de Janeiro, ed. Especial, Royalties do Petróleo, 2013, p. 222-240.

BINENBOJM, Gustavo. Parecer nº 06/2008. *Revista de Direito da Procuradoria Geral*, Rio de Janeiro, Edição Especial, Royalties do Petróleo, 2013, p. 157-168.

BUENO, Cassio Scarpinella. *A natureza alimentar dos honorários advocatícios sucumbenciais*. Trabalho elaborado a pedido da Associação dos Advogados de São Paulo para instruir o PSV (Proposta de Súmula Vinculante) em trâmite perante o STF. Disponível em: <http://www.scarpinellabueno.com/images/textos-pdf/003.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2020.

CONTI, José Maurício. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

MACHARETE, Neilton Ferreira. Fiscalização da aplicação dos recursos provenientes de royalties e participação especial de petróleo. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 54, p. 41-52, out./dez. 2001.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 3. ed. São Paulo: RT, 2010.

SCAFF, Fernando Facury. *Royalties do petróleo, minério e energia: aspectos constitucionais, financeiros e tributários*. São Paulo: RT, 2014.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 14. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ZAVASCKI, Teori Albino. *Antecipação de tutela*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

Recebido em: 17.06.2021

Aprovado em: 30.06.2021

NESTA EDIÇÃO:

**OUVIDORIAS PÚBLICAS NO BRASIL:
O ELO ENTRE O DIREITO DE ACESSO À
INFORMAÇÃO E A EFETIVAÇÃO DA PROTEÇÃO
DE DADOS PESSOAIS NO SETOR PÚBLICO**



REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, INFRAESTRUTURA,
REGULAÇÃO E COMPLIANCE

• RDAI 19

ANO 5 • n. 19 • out. - dez. • 2021

*Journal of Administrative Law, Infrastructure,
Regulation and Compliance*

N. 5 • ISSUE 19 • Oct. - Dec. • 2021

**REQUIEM AOS BENS PÚBLICOS É A IMPRESCRITIBILIDADE DAS AÇÕES DE RESSARCIMENTO
EM MATÉRIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ANOTAÇÕES CRÍTICAS**

COORDENAÇÃO

**AUGUSTO NEVES DAL POZZO E
RICARDO MARCONDES MARTINS**

THOMSON REUTERS

**REVISTA DOS
TRIBUNAIS™**

REVISTA DE
**DIREITO ADMINISTRATIVO,
INFRAESTRUTURA,
REGULAÇÃO E COMPLIANCE**

*Journal of Administrative Law, Infrastructure,
Regulation and Compliance*

Ano 5 • n. 19 • out./dez. 2021

N. 5 • Issue 19 • Oct./Dec. 2021

Réquiem aos bens públicos e a imprescritibilidade das ações de ressarcimento em matéria de improbidade administrativa: anotações críticas

Requiem to public goods and the imprescriptibility of actions for compensation in matters of administrative misconduct: critical notes

ROGÉRIO GESTA LEAL 101

A conciliação aplicada pela Administração Pública Federal: uma análise do Decreto 9.760/2019

The conciliation applied by the Federal Public Administration: an analysis of Decree 9,760/2019

CARLOS SÉRGIO GURGEL DA SILVA e JOSÉ ALBENES BEZERRA JÚNIOR 133

D) CONTROLE

D) CONTROL

Ouvidorias públicas no Brasil: o elo entre o direito de acesso à informação e a efetivação da proteção de dados pessoais no setor público

Public ombudsmen in Brazil: the link between the right of access to information and the effectiveness of the protection of personal data in the public sector

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM e TATIANA MEINHART HAHN 159

Poder Judiciário e Administração Pública: interferência indevida na capacidade de tomada de decisão e execução de políticas públicas de combate à Covid-19

Judiciary and Public Administration: undue interference in the decision-making capacity and execution of public policies to combat Covid-19

EDVALDO NILO DE ALMEIDA 191

2ª. SEÇÃO – ATIVIDADE DE INFRAESTRUTURA

SECTION 2 – INFRASTRUCTURE ACTIVITY

Infraestrutura, fazendas horizontais e pena sustentável: alternativas para aplicação do regime semiaberto

Infrastructure, horizontal farms and sustainable penalty: alternatives for applying the semi-open regime

ALEXANDRE COUTINHO PAGLIARINI, FLÁVIO ADRIANO REBELO BRANDÃO SANTOS e ARTHUR AUGUSTO GARCIA 215

232 J

PODER JUDICIÁRIO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: INTERFERÊNCIA INDEVIDA NA CAPACIDADE DE TOMADA DE DECISÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE À COVID-19

JUDICIARY AND PUBLIC ADMINISTRATION: UNDUE INTERFERENCE IN THE DECISION-MAKING CAPACITY AND EXECUTION OF PUBLIC POLICIES TO COMBAT COVID-19

Acesse o QR Code para assistir ao vídeo do autor comentando o artigo



EDVALDO NILO DE ALMEIDA

Professor do IBMEC (Brasília, DF, Brasil). Doutor em Direito Público pela PUC-SP. Possui pós-graduação no curso de especialização em Direito Tributário pela Fundação Faculdade de Direito da UFBA. Especialista em Direito Tributário pelo IBET. Possui pós-doutorado em Democracia do lus Gentium Coimbra e associado à Universidade de Coimbra. Desenvolve pós-doutoramento em Direito Tributário da UERJ e estágio de pesquisa de pós-doutorado em Direitos Humanos pela Universidade de Salamanca. Procurador do Distrito Federal. ORCID: [https://orcid.org/0000-0001-8438-0482]. edvaldonalmeida@yahoo.com.br

Recebido/Received: 01.05.2021/May 1st, 2021
Aprovado/Approved: 24.05.2021/May 24th, 2021

ÁREAS DO DIREITO: Administrativo; Direitos Humanos

RESUMO: Este estudo tem por objeto demonstrar a ilegitimidade jurídica da interferência do Poder Judiciário na capacidade de tomada de decisão e execução de políticas públicas de combate à Covid-19 pela Administração Pública. A metodologia consiste na análise da doutrina jurídica e jurisprudencial relacionadas ao tema, utilizando-se os métodos bibliográfico e documental, com ênfase nas fontes de estudo do Direito Constitucional e Teoria Geral do Direito. Nessa senda, o problema a ser respondido é se o atual processo de aplicação do Direito pelo Poder Judiciário em relação às políticas públicas da Administração Pública de combate à Covid-19 pode ser considerado conflitante com o ordenamento jurídico

ABSTRACT: This study aims to demonstrate the legal illegitimacy of the interference of the Judiciary in the capacity of decision-making and execution of public policies to combat Covid-19 by the Public Administration. The methodology consists of the analysis of legal and jurisprudential doctrine related to the theme, using bibliographic and documentary methods, with emphasis on the sources of study of Constitutional Law and General Theory of Law. In this sense, the problem to be answered is whether the current process of application of the Law by the Judiciary in relation to public policies of the Public Administration to combat Covid-19 can be considered in conflict with the Brazilian legal system. It is concluded,

brasileiro. Conclui-se, assim, que os danos causados pela troca de papéis constitucionais causam a paralisa do Estado e ferem, normativamente, os princípios constitucionais, quais sejam: o princípio republicano, do Estado Democrático de Direito, e da separação de poderes.

PALAVRAS-CHAVE: Poder Judiciário - Covid-19 - Administração Pública - Reserva de administração.

therefore, that the damage caused by the exchange of constitutional roles causes paralysis of the State and, normatively, violates the constitutional principles of the Republic, the Democratic State of Law and the separation of powers.

KEYWORDS: Judiciary - Covid-19 - Public administration - Management reserve.

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Dos limites constitucionais materiais. 3. Princípio republicano. 4. Princípio do Estado Democrático de Direito. 5. O princípio da legalidade como princípio da juridicidade, a supremacia da Constituição e a reserva de jurisdição e de administração. 6. Princípio da separação de poderes. 7. Conclusão. 8. Referências.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, o Poder Judiciário tem cumprido cada vez mais o papel de interferir diretamente nas políticas públicas da Administração Pública, inserindo-se no papel ilegítimo não só de se comunicar com a sociedade e torná-la ciente dessas políticas, como também o de impedir, mais recentemente, que a Administração Pública possa tomar medidas urgentes no enfrentamento da aceleração do contágio por Covid-19, isto é, a Administração Pública possa tratar das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da pandemia decorrente da Covid-19.

Nessa senda, apesar de o estudo específico sobre a reserva de administração ser desenvolvido por inúmeros doutrinadores brasileiros, ainda não se estudou de forma adequada e necessária o tema sob o viés da interferência indevida da jurisdição no poder das autoridades administrativas. Assim sendo, o postulado da reserva constitucional de jurisdição e da reserva legal de administração pública no debate da hermenêutica constitucional atual revela-se de extrema importância, sobretudo no que diz respeito às últimas decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre o tema.

Dessa maneira, a pesquisa tem como objetivo imediato ou específico identificar se os fatores jurídicos destacados na interpretação levada a cabo pelo

1. Como citar esse artigo/How to cite this article: ALMEIDA, Edvaldo Nilo de. Poder Judiciário e Administração Pública: interferência indevida na capacidade de tomada de decisão e execução de políticas públicas de combate à Covid-19. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*, São Paulo, v. 5, n. 19, p. 191-212, out.-dez. 2021. DOI: [https://doi.org/10.48143/rdai.19.ena].

ALMEIDA, Edvaldo Nilo de. Poder Judiciário e Administração Pública: interferência indevida na capacidade de tomada de decisão e execução de políticas públicas de combate à Covid-19. *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance*.
n. 19, pp. 5 a 191-212, out.-dez. 2021.

Poder Judiciário, reduzindo drasticamente os poderes da Administração Pública, afrontam princípios constitucionais dos direitos fundamentais expressos ou implícitos no Estado Democrático de Direito brasileiro e dissertar sobre o conflito existente entre o postulado da reserva de administração como decorrência lógica da separação de poderes e os poderes de jurisdição.

Por sua vez, os objetivos mediatos ou gerais passam pela investigação de três limites constitucionais materiais à atuação ilegal do Poder Judiciário no enfrentamento da Covid-19, que são os princípios: republicano, do Estado Democrático de Direito, e da separação de poderes, com o exame da exata noção dos postulados da reserva de administração e de jurisdição, especialmente o cotejo analítico necessário entre a jurisprudência, a doutrina e a legislação disciplinadora no Brasil.

Diante disso, a pesquisa tentará responder se o atual processo de aplicação do Direito pelo Poder Judiciário em relação às políticas públicas da Administração Pública de combate à Covid-19 pode ser considerado conflitante com o ordenamento jurídico brasileiro.

A respeito da metodologia para pesquisa e escrita, utilizam-se os métodos bibliográfico, documental e jurisprudencial, com ênfase nas fontes de estudo do Direito Constitucional e Teoria Geral do Direito. Faz-se a leitura e a análise atenta de inúmeros textos legais, projetos de lei, registros públicos, livros, arquivos, sistemas eletrônicos via internet, jurisprudência, assim como pareceres, dissertações, monografias e artigos da doutrina mais autorizada que criticam, elogiam, regulamentam e certificam a construção e o andamento das políticas públicas de enfrentamento da Covid-19 no plano jurídico, econômico e social.

De mais a mais, tendo em vista o sumário do trabalho, a tese divide-se em introdução, cinco itens e as conclusões. Em fase inicial, faz-se análise dos limites constitucionais materiais. No segundo item, buscar-se-á analisar, especificamente, o princípio republicano como norma jurídica que limita e concede suporte às prerrogativas da atividade jurisdicional e da atividade da Administração Pública. Já o terceiro e quarto itens, dedicam-se aos princípios do Estado Democrático de Direito e da juridicidade para, ao fim, no último ponto, trazer à baila a separação de poderes no texto constitucional de 1988. Conclui-se que os danos causados pela troca de papéis constitucionais causam a paralisia do poder público estatal e tornam a Constituição letra morta.

2. DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS MATERIAIS

Os limites constitucionais materiais são disposições constitucionais gerais que permeiam e fundamentam a validade das demais normas presentes no

ordenamento jurídico, expressando o ideário e as diretrizes principais de toda a ordem constitucional. São princípios de elevado valor normativo, concretizantes das decisões políticas estruturais do Estado, constituindo verdadeiras garantias aos cidadãos. A compreensão do sentido e o caráter de obrigatoriedade da aplicação das normas jurídicas, pertencentes ao direito constitucional e infraconstitucional, são legitimados e limitados por esses princípios fundamentais.

Ao dissertar, com extrema clareza, sobre a classificação dos princípios constitucionais, Jorge Miranda chama de princípios político-constitucionais o que nós designamos de limites materiais da Lei das Leis e pondera que eles correspondem aos "limites transcendentais do poder constituinte, aos limites específicos da revisão constitucional, próprios e impróprios, e aos princípios conexos ou derivados de uns e de outros, os quais refletem, como o nome indica, as grandes marcas e direções caracterizadoras de cada Constituição material diante das demais, ou sejam, as grandes opções e princípios de cada regime" (MIRANDA, 2000, p. 231-233). Gomes Canotilho, do mesmo modo, afirma a existência de princípios políticos constitucionais conformadores. Posteriormente, estabelece os princípios estruturantes, que pertencem à categoria de princípios políticos constitucionais conformadores, como os mais importantes do sistema jurídico. São "as traves-mestras jurídico-constitucionais do estatuto jurídico do político". Na sua visão, esses princípios auferem concretização por meio de outros princípios (ou subprincípios) que densificam os princípios estruturantes, iluminando o seu sentido jurídico-constitucional e político-constitucional, formando, ao mesmo tempo, com eles, um sistema interno. Adverte que os princípios estruturantes não são apenas densificados por princípios gerais ou especiais, pois sua concretização é feita também por várias regras constitucionais, qualquer que seja a sua natureza. Por fim, ainda pondera que "os princípios estruturantes ganham densidade e transparência através de suas concretizações (em princípios gerais, princípios especiais ou regras), e estas formam com os primeiros uma unidade material" (CANOTILHO, 2002, p. 1157-1159).

É de bom grado ressaltar que o artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988, formulador da disciplina do princípio constitucional do acesso à justiça, é só o primeiro passo a ser dado na interpretação jurídica a respeito da possibilidade ou não da interferência do Poder Judiciário no enfrentamento do combate à pandemia da Covid-19. Não podemos nos prender à literalidade desse princípio para dizer que os princípios político-constitucionais não se aplicam à atividade judicante do magistrado. Nesse ínterim, entende-se a norma jurídica como gênero do qual se diversificam, como espécies, as regras e os princípios jurídicos. Entre os últimos, estão compreendidos os princípios constitucionais e

infraconstitucionais e os princípios gerais do direito. Assim se deve pensar pelo fato de que, ao tentar diversificar princípio de norma, pode-se distanciar da teoria principiológica constitucional e se cometer o deslize de restringir o conceito de normas às regras jurídicas, fugindo-se do verdadeiro sentido de existência dos princípios jurídicos, que é o de ser norma jurídica. Concorde-se, no ponto, com o pensamento de Dworkin de que os princípios e as regras apontam para decisões particulares acerca da obrigação jurídica em circunstâncias específicas, mas distinguem-se quanto à natureza da orientação que oferecem. As regras são aplicáveis da maneira “tudo ou nada”. Dado os fatos que uma regra estipula, então ou a regra é válida e, nesse caso, a resposta que ela fornece deve ser aceita; ou não é válida, e aí nada contribui para a decisão. As regras são funcionalmente importantes ou desimportantes. Se duas regras entram em conflito, uma delas não pode ser válida. O sistema jurídico regula esse conflito por meio de alguns critérios normativos, que dão procedência à regra promulgada pela autoridade de grau superior, à regra promulgada mais recentemente e à regra mais específica. Por sua vez, os princípios possuem uma dimensão de peso ou importância quando se inter cruzam. Aquele que vai resolver o conflito tem de levar em conta a força relativa de cada princípio na hipótese a ser discutida. A dimensão de peso dos princípios não pode ser uma mensuração exata, e o julgamento que determina que um princípio é mais importante que outro será frequentemente objeto de controvérsia. Nada obstante, essa dimensão é parte integrante do conceito de princípio e faz muito sentido perguntar que peso ele tem ou quão importante ele é em cada caso concreto (DWORKIN, 2002, p. 39-43).

Dessa forma, a capital norma jurídica constitucional de livre acesso à justiça não existe sozinha, solta no ar, pois faz parte de um todo harmônico, interligado e coordenado entre si, de onde extrai o respectivo fundamento de sua validade. Adentrando um pouco na teoria geral do direito, observamos que o próprio conceito de norma jurídica é relacional. A norma jurídica só existe e é válida, por exemplo, se guarda congruência com o ordenamento jurídico constitucional a que pertence.

Na investigação aqui discutida, a norma jurídica ordenadora do acesso à justiça, como princípio jurídico pertencente ao contexto do ordenamento jurídico brasileiro, é, sim, limitada e legitimada por outros princípios político-constitucionais fundamentais, a saber: o princípio republicano, o princípio do Estado Democrático de Direito e o princípio da separação de poderes. Eles exercem um papel transformador e dinamizador no sistema jurídico, funcionando como guias gerais imprescindíveis para a interpretação, integração e aplicação do art. 5º, XVIII, do Texto Supremo de 1988.

3. PRINCÍPIO REPUBLICANO

O princípio republicano (art. 1º, *caput*, da CF/88), indubitavelmente, é o mais importante ou uma das mais importantes normas jurídicas que limitam e concedem suporte intangível às prerrogativas constitucionais da atividade judicante e da atividade da Administração Pública.

A constitucionalização da República implica uma série de consequências ao ordenamento jurídico em geral: regras que possam conceder o conteúdo preciso e exato da extensão da tripartição de poder; alternância de poder, resultante da periodicidade e transitoriedade dos cargos políticos; a possibilidade de responsabilização penal, civil, administrativa e política dos gestores públicos, seja agente administrativo ou agente político; que o Poder Executivo, o Legislativo e o Judiciário operem levando em conta o interesse público como aspiração de todos e para todos, de maneira legítima, sem discriminações partidárias ou privilégios injurídicos; mecanismos de controle e fiscalização do povo sobre o governo, tanto no campo federal como estadual e municipal; proteção às liberdades públicas, garantindo os direitos fundamentais da pessoa humana e um conjunto de medidas que possibilite a defesa desses quando desrespeitados; fortalecimento da função pedagógica e educadora dos poderes estatais; atribuir conteúdo e outorgar expressão à moralidade na administração do patrimônio público, entre outras (ESPÍNDOLA, 2003, p. 13-15, 27-28).

Em relação às atividades do Poder Judiciário no combate à pandemia da Covid-19 e a sua interferência nas políticas públicas do Poder Executivo, podem-se extrair postulados basilares, conforme o princípio republicano, conforme se passa a expor.

A existência de políticas públicas no enfrentamento à pandemia da Covid-19 por parte do Poder Executivo deve proporcionar uma maior harmonia e colaboração entre os poderes estatais, impondo ao Poder Judiciário a tarefa de colaborar nas relações com os agentes administrativos, permitindo à Administração Pública uma melhor *performance* nas funções que lhes são expressamente atribuídas pela Constituição.

Por sua vez, a proteção à saúde é de competência comum a todos os entes da federação (art. 23, II, da CF) e, assim, os Chefes do Executivo que têm o direito de participar e decidir de forma justificada, dentro das suas esferas de poder, sobre os critérios de atuação que objetivem combater a crise sanitária e, por consequência, não pode o Poder Judiciário atuar para alterar os parâmetros fundamentais de escolha do Poder Executivo.

Dessa forma, as políticas públicas adotadas pelo Poder Executivo para garantir o direito à saúde da população são armas de grande eficiência no combate ao

vírus e no cumprimento da Constituição e das leis, mas possibilitam, também, se mal utilizadas, a responsabilização política do gestor público pela população e uma futura responsabilização jurídica penal, administrativa e civil do infrator, que, aqui, sim, deve ser feita e reservada ao Poder Judiciário.

Decerto, as atuações dos poderes estatais no combate à pandemia devem ser pautadas no interesse público ou coletivo e o Poder Executivo, no exercício dos seus poderes, é dono de meios autênticos e eficazes que permitem o desenvolvimento dos seus trabalhos. Contudo, o uso desses meios é o ponto cerne da sua atuação, eis que não ele pode utilizar a sua força para cometer arbitrariedades e discriminações injustas suscetíveis de apreciação pelo Poder Judiciário.

Nesse sentido, o Poder Executivo, na assistência à população para o enfrentamento da epidemia do novo coronavírus, não pode infringir os direitos fundamentais dos cidadãos sem a devida justificação e ponderação dos interesses constitucionais contrapostos no caso concreto, devendo garantir as liberdades públicas; pois, caso sejam desrespeitados esses direitos e essas garantias sem a necessária e adequada motivação, seus atos poderão sofrer impugnação ou reparo por ação judicial, por via dos remédios constitucionais do *habeas corpus* ou do mandado de segurança.

Uma das importantes atribuições reservadas ao Poder Executivo é a de educar a sociedade e, como responsável por estabelecer as medidas sanitárias voltadas à proteção da saúde da população, ele tem o dever de contribuir com essa tarefa pedagógica de municiar a população de documentos e informações, proporcionando-se maior conhecimento das soluções médicas disponíveis no combate à Covid-19, o que, em regra, é insindicável pela atuação judicante.

Nessa senda, o Poder Executivo tem importantes instrumentos de combate à disseminação da Covid-19, em virtude de seu poder político-administrativo e de orçamento; mas, ao exercer a função pública de restrição a direitos fundamentais, como a liberdade de trabalho e de culto à religião, deve optar pela solução menos gravosa quando há alternativas que podem ser seguidas para assegurar o direito à saúde dos cidadãos.

Ademais, frisa-se que o Estado republicano, comumente consagrado em nossas constituições como cláusula pétrea, insuscetível de reforma constitucional pelo poder constituinte derivado (art. 90, § 4º, da Constituição de 1981; art. 178, § 5º, do Texto Maior de 1934; art. 217, § 6º, da Constituição de 1946; art. 50, § 1º, da Constituição de 1967; art. 47, § 1º, com a Emenda constitucional 1/1969), foi retirado temporariamente dessa condição de cláusula pétrea na Constituição de 1988 para tornar possível um plebiscito no dia sete de setembro de 1993, que escolheria entre a forma de governo republicana ou monarquia constitucional (art. 2º do ADCT). A nosso juízo, depois do plebiscito e a escolha pela República,

não se pode mais discutir a condição de cláusula pétrea da forma republicana de governo, não podendo ser modificado em virtude de emenda constitucional. E a reserva de atuação do Poder Executivo nas políticas públicas, sendo uma derivação lógica e desenvolvimentista da República, também se torna, depois da escolha definitiva pelo povo, em nossa Constituição de 1988, núcleo intangível de reforma pelo poder constituinte derivado.

4. PRINCÍPIO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O princípio do Estado Democrático de Direito e a necessária legitimidade do poder como sendo emanado do povo são pilares da nossa constituição (art. 1º, caput e parágrafo único, da CF/88). É a junção dos conceitos de Estado democrático e Estado de direito, formando um único princípio, que se alastra por toda a Lei Maior de 1988. Aparta-se o conceito de Estado democrático do de Estado de direito? Um Estado submisso ao ordenamento jurídico é Estado Democrático de Direito?

A noção de Estado democrático, invariavelmente, possui como um dos seus pressupostos essenciais a supremacia da vontade do povo sobre a de qualquer indivíduo ou grupo, pertencendo as funções de poder do Estado ao próprio povo, que as exerce por meios diretos ou indiretos, conforme os dispositivos legais vigentes no ordenamento jurídico. Por sua vez, a noção de Estado de direito decorre da submissão do Estado ao ordenamento jurídico, legitimado formal e materialmente pelo povo, isto é, na sua formação e conteúdo; nesse ordenamento vigem os princípios e as regras jurídicas, inclusive os princípios fundamentais da pessoa humana.

Assim, responde-se as questões retrorreferidas da seguinte maneira: não se deve separar o conceito de Estado democrático do de Estado de direito, pois as duas noções que estão umbilicalmente ligadas, devendo o povo legitimar tanto uma como outra. Em outras palavras, é equivocado asseverar simplesmente que um Estado submisso ao ordenamento jurídico é Estado Democrático de Direito, pois seria afirmar a possibilidade, no Estado Democrático de Direito, de submeter-se a qualquer tipo de ordem legalizada pelo poder competente, por exemplo, a de formação e conteúdo autoritário que vise apenas ao interesse particular de um ditador. Todavia, o Estado de direito hoje deve vir superveniente a uma Constituição orientada para os princípios fundamentais da pessoa humana e legitimada pelo povo que fundamentam um Estado democrático.

Nessa senda, a democracia realiza-se, no Brasil, de forma direta e indireta. A configuração indireta verifica-se por meio dos representantes eleitos pelo povo. Em relação ao Poder Executivo são os Chefes do Executivo nas esferas federal,

estadual e municipal. Já a concretização em forma direta, concedendo aplicação imediata à soberania popular, é exercida pelo povo, nos termos da lei constitucional, mediante a ação popular, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (arts. 5º, LXXIII, e 14, I, II, III, respectivamente, da Constituição Federal de 1988).

No caso brasileiro, o único Poder da União e dos estados que não é exercido diretamente ou por meio de representantes eleitos pelo povo é o Poder Judiciário. No âmbito de poder dos municípios, apenas há Poder Executivo e Poder Legislativo, sem Poder Judiciário criado municipalmente. Dessa forma, as vagas de juízes substitutivos estaduais e federais são originariamente preenchidas por meio de concurso público e não há ingerência direta ou indireta do povo.

Verifica-se, portanto, um verdadeiro déficit democrático na escolha dos juízes brasileiros, que deve sopesar ao decidir e interferir indevidamente na capacidade de tomada de decisão e execução de políticas públicas de combate à Covid-19 pela Administração Pública. O juiz não deve funcionalmente trabalhar como vacina executiva de todos os males, determinando, por exemplo, o fechamento do comércio sem autorização da política pública implementada pelo Poder Executivo, sob pena de metamorfosear o Poder Judiciário na juridicamente indevida e desprezada rejeição do Estado Democrático de Direito.

Conclui-se, assim, que o Estado Democrático de Direito é um princípio político-constitucional fundamental autoaplicável, no qual se encontra, ao redor do direito vigente desde 1988, diversas normas jurídicas e pressupostos materiais que possibilitam maior visibilidade prática de sua utilização nas discussões do enfrentamento da pandemia e, assim, limitam a atuação e o conteúdo das interpretações do ordenamento jurídico.

5. O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE COMO PRINCÍPIO DA JURIDICIDADE, A SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO E A RESERVA DE JURISDIÇÃO E DE ADMINISTRAÇÃO

O Estado de direito deve ser necessariamente Estado democrático, conforme a Constituição legitimada pelo povo e obediente aos princípios fundamentais da pessoa humana. Daí por que a legalidade não é a sujeição do poder público às leis em sentido formal, mormente o Poder Judiciário e o Poder Executivo, mas à juridicidade, que é expressão mais correta e representa a verdadeira concepção de direito.

O princípio da legalidade, ou a própria legalidade, é inculcado em várias normas da Constituição, como os seus artigos 5º, II, 37, *caput*, 150, I. O art. 5º, II, regula o direito individual da pessoa humana, que não pode ser coagida a fazer ou deixar de fazer algo, senão em virtude de lei. Combina com o famoso axioma

ALMEIDA, Edvaldo Nifo de. Poder Judiciário e Administração Pública: interferência indevida na capacidade de tomada de decisão e execução de políticas públicas de combate à Covid-19. *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulança e Compliance*, n. 10.

ontológico de que *tudo que não está proibido está juridicamente facultado*. Os artigos 37, *caput*, e 150, I, disciplinam a conduta estatal que é submissa à lei, equivalendo a dizer que ao Estado *tudo o que não é permitido é juridicamente proibido*.

A nomenclatura legalidade pode levar a ledô engano, pois alguns “administradores de plantão”, ou intérpretes do ordenamento jurídico, podem achar que estão atuando conforme a legalidade, quando agem de acordo com uma simples norma posta no sistema jurídico no plano da existência, sem se perguntar se essa norma é juridicamente válida, isto é, se está em harmonia com os princípios e as regras do próprio ordenamento do qual ela foi retirada. Decerto, a exata compreensão da legalidade implica a atuação do Poder Executivo e do Judiciário, pautada nos termos antevistos em lei e modelados em conformidade com o direito e, sobretudo, com a Constituição vigente. Por conseguinte, o particular é obrigado a observar, em primeiro plano, a norma da Constituição e, em segundo plano, todas as demais normas compatíveis com o Texto Supremo.

O princípio da juridicidade condiz melhor e reflete, com maior exatidão, o conceito de legalidade no Estado Democrático de Direito. A expressão juridicidade não leva a equívoco, nada mais é do que a conformação do poder público e da conduta do intérprete do direito à Constituição e às leis infraconstitucionais válidas e vigentes. Nesse contexto, vislumbram-se a supremacia e a força jurídica vinculante do Texto Supremo. A premissa fundamental do ordenamento jurídico brasileiro é a hierarquia superior da Constituição e sua consequente localização no topo do sistema normativo, e as demais normas legislativas não podem subsistir validamente sem obedecer ao disposto no texto constitucional.

As constituições podem ser rígidas ou flexíveis. As do primeiro tipo exigem para o seu processo de reforma um procedimento diverso e quórum de votação especial e superior ao quórum exigido no processo de elaboração das leis, enquanto, no segundo, o procedimento e o quórum são semelhantes para a reforma das espécies normativas. A Constituição brasileira é rígida e, portanto, dispõe de força de lei superior a todas as demais normas do sistema jurídico a ela subordinada. Todas as suas normas impõem obrigações jurídicas superiores ou com força normativa superior às demais normas pertencentes ao ordenamento jurídico.

A Constituição não é solicitação, opinião, ilação, pretexto, recomendação, sugestão, conselho ou documento puramente político. Os princípios e as regras contidos no Texto Maior não são meros convites aos interpretadores e aplicadores do direito. Estes não interpretam e aplicam a Constituição quando bem quiserem, ou só quando houver permissão. Suas normas não são programas, mas, sim, normas eficazes. Enfim, a Lei das Leis é obrigação jurídica vinculante tanto para o Executivo, Legislativo, Judiciário, órgãos e servidores públicos como para os particulares.

Nesse contexto, decorrentes do princípio da juridicidade e da Supremacia da Constituição, aparecem imediatamente as discussões sobre a aplicação do postulado da reserva de jurisdição e da reserva legal de administração no ordenamento jurídico brasileiro.

A tese do postulado da reserva constitucional de jurisdição sustenta ser apenas o Poder Judiciário competente para determinadas atribuições, isto é, somente o magistrado teria autoridade para dizer a primeira e a última palavra concernentes à definição de certos direitos previstos especificamente na Constituição. Por exemplo, o STF firmou jurisprudência, no sentido da impossibilidade da busca e apreensão pela CPI sem autorização primeira do Poder Judiciário, com fundamento na reserva de jurisdição.²

Portanto, o postulado da reserva de jurisdição, ou princípio constitucional da reserva de jurisdição, na fundamentação do citado *leading case* e em diversos outros julgamentos posteriores³ no STF, apareceu pela primeira vez como importação da Constituição Portuguesa de 1976 e da doutrina de eminentes constitucionalistas portugueses.⁴

A doutrina portuguesa, abordando o tema do monopólio jurisdicional, distingue-o muito bem em monopólio do juiz quanto à "última palavra" e postulado da reserva de jurisdição quanto à "primeira palavra". O monopólio da última palavra denota que esteja sempre reservada a última e decisiva palavra aos magistrados, assegurando um processo constitucionalmente justo para a defesa de seus direitos. Porém, o postulado da reserva de jurisdição, ou reserva absoluta de jurisdição, também, significa, mais abrangentemente, que, em certos litígios, cabe ao juiz não só a última e decisiva palavra, mas também a primeira palavra concernente à fixação do direito aplicável naqueles litígios (CANOTILHO, 2002, p. 661-664).

Nesse diapasão, existe enorme restrição à amplitude e aos limites dos poderes próprios da Administração Pública, sendo predominante, na jurisprudência, que tais poderes não englobam o de decretar medidas assecuratórias para garantir a eficácia de eventual sentença condenatória, como a indisponibilidade de bens, o sequestro, o arresto, a hipoteca judiciária, a proibição de ausentar-se da

2. Trecho do voto proferido no MS-23.639/DF

3. MS-23.642/DF Tribunal pleno. Rel. Min. Néri da Silveira. DJ 09.03.2001, p. 103; MS-23.652/DF Tribunal pleno. Rel. Min. Celso de Mello. DJ 16.02.2001, p. 92; MS-23.639/DF Tribunal pleno. Rel. Min. Celso de Mello. DJ 16.02.2001, p. 91.

4. Todavia, não é unânime o posicionamento da doutrina portuguesa em relação à interpretação do postulado da reserva de jurisdição (FERREIRA, 1999, p. 53).

Almeida, Edvaldo Nilo de. Poder Judiciário e Administração Pública: interferência indevida na capacidade de tomada de decisão e execução de políticas públicas de combate à Covid-19. *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance*. n. 19, ano 5, p. 101-110. São Paulo, SP, maio 2021.

comarca ou do país e prisões processuais (temporária, preventiva, salvo as hipóteses de flagrante delito).⁵

Sendo assim, essa perspectiva de restrições dos poderes do Poder Executivo deve ser levada igualmente em conta quando da discussão da judicialização das políticas públicas, que pode ser conceituada como o deslocamento da decisão de questões relevantes do ponto de vista político, social ou moral, em última instância, para o Poder Judiciário (BARROSO, 2012, p. 6-9).

Sem sombra de dúvidas, uma das características da judicialização é o exorbitante crescimento quantitativo de demandas judiciais sobre temas pertencentes à reserva de administração, o que leva, por conseguinte, a alguns autores afirmarem que não existe espaço vazio interpretativo no texto constitucional (VIEIRA, 2009, p. 74-85).

Assim sendo, Roberto Barroso entende que há uma série de fatores extrajurídicos influenciadores das decisões judiciais, entre os quais se ganha relevo os valores e ideologia dos magistrados, a interação com outros atores políticos e institucionais, a perspectiva de cumprimento da decisão, as circunstâncias internas dos órgãos colegiados e a opinião pública (BARROSO, 2012, p. 30-45).

Logo, a questão da reserva de jurisdição e a sua influência na determinação dos poderes das autoridades administrativas refletem a relação entre o direito, sobretudo o constitucional, e a política, que deveria ser reservada à atuação do Poder Executivo. Nesse rumo, desde muito a distinção entre direito e política é discutida, sendo louvável ao direito que se mantenha a divisão tradicional entre os dois campos (KRAMER, 2004, p. 7). Divisão que, para o Estado Democrático de Direito, é essencial.

Para Roberto Barroso, no mundo real não vigora nem a equiparação nem a separação plena, visualizando-se uma posição eclética entre “o ceticismo do realismo jurídico e da teoria crítica, que equiparam o direito ao voluntarismo e à política, e a visão idealizada do formalismo jurídico, com crença na existência de um muro divisório entre ambos” (BARROSO, 2012, p. 4). Tal posição é denominada de eclética, ou seja, tenta encontrar um caminho do meio entre o formalismo e o realismo jurídico clássico.

Em outra perspectiva, Sunstein defende o chamado *novo realismo jurídico*, que pretende estudar em larga escala os fatos e resultados – destacando a influência da personalidade do juiz nas decisões, cuja característica principal é entender em amplos aspectos – não só ideológicos, mas também profissionais

5. STF, MS-23.466/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 06.04.2001, p. 70; STF, MS-23.480-6/RJ, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 15.09.2000, p. 119; STF, MS 23.435/DF, 23.469/DF e 23.471/DF, Rel. Min. Octávio Gallotti, Informativo STF 170.

e institucionais – como se dá a referida influência. Nesse sentido, a questão de maior influência é a ideologia do juiz sobre a decisão. Assim, assevera que alguns doutrinadores identificam o papel limitador do direito em si sobre a tomada de decisão judicial, enquanto outros enfatizam que os valores de comprometimento e a personalidade do juiz têm papel fundamental (SUNSTEIN, 2007).

Portanto, as transformações no pensamento hermenêutico moderno, tais como as alterações na interpretação da norma jurídica e na posição do Poder Judiciário no cenário político-jurídico, que atua, cada vez mais, indevidamente no espaço da Administração Pública, justificam ilegalmente que cabe ao Poder Judiciário e, não, ao Poder Executivo, tomar decisões de políticas públicas de combate à Covid-19.

Todavia, o postulado da reserva de administração sustenta que compete ao Poder Executivo a primeira palavra em matéria de política pública. Assim, é a Administração Pública que tem a capacidade e a agilidade necessária para tomar as decisões mais ágeis e acertadas para minimizar o impacto da Covid-19 e ajudar na reação da sociedade a uma crise futura similar.

Deve-se despertar a atenção da sociedade brasileira e principalmente dos operadores do direito para o papel altaneiro e grandioso que a Administração Pública desempenha na implementação no mundo fático das respostas dos diversos níveis de atuação estatal e desses com a sociedade no enfrentamento à pandemia.

Nesse rumo, a saúde pública é direito social e dever do Estado, conforme estabelece os arts. 6º e 196, *caput*, da CF/88, que estabelece a saúde como “direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. A saúde, então, é garantida pelo Estado mediante repartição de competências administrativas e financiamento do Sistema Único de Saúde (SUS), o qual é responsável pela maioria dos atendimentos realizados.

Portanto, o direito à saúde deve ser classificado como subjetivo, em razão de sua concretização demandar uma atuação estatal, seja por meio da oferta do serviço, seja por meio de ações que permitam aos indivíduos usufruir dos benefícios que a sociedade possui. Dessa maneira, sobre o papel do Poder Judiciário em processos judiciais que invadam políticas públicas sociais e econômicas orientadas para a garantia do direito social à saúde pública, o STF⁶ bem agiu no seguinte caso ao estabelecer a reserva de administração na temática e decidiu, *in verbis*:

6. SL 1321 MC/PI, Medida Cautelar na Suspensão de Liminar, Relator(a): Min. Presidente, Decisão proferida pelo(a): Min. Dias Toffoli, Processo Eletrônico, DJe-117, Publicação no dia 12.05.2020.

ALMEIDA, Edvaldo Nilo de. Poder Judiciário e Administração Pública: interferência indevida na capacidade de tomada de decisão e execução de políticas públicas de combate à Covid-19. *Revista de Direito Administrativo, Infraestrutura, Regulação e Compliance*. n. 19, ano 5, p. 191-219, São Paulo, Ed. RT, out/dez 2021.

“Assim, não cabe ao Poder Judiciário decidir onde e como devem ser implantados leitos hospitalares, ou mesmo quais políticas públicas devem ser adotadas, substituindo-se aos gestores responsáveis pela condução dos destinos do Estado, neste momento, notadamente em atos de ação que não se presta a tanto. Apenas eventuais ilegalidades ou violações à ordem constitucional vigente devem merecer sanção judicial, para a necessária correção de rumos, mas jamais – repita-se – promover-se a mudança das políticas adotadas, por ordem de quem não foi eleito para tanto e não integra o Poder Executivo, responsável pelo planejamento e execução dessas medidas. Não se mostra admissível que uma decisão judicial, por melhor que seja a intenção de seu prolator ao editá-la, venha a substituir o critério de conveniência e oportunidade que rege a edição dos atos da Administração Pública, notadamente em tempos de calamidade como o presente, porque ao Poder Judiciário não é dado dispor sobre os fundamentos técnicos que levam à tomada de uma decisão administrativa.”

Decerto, a atuação do Poder Judiciário e sua interferência no poder reservado da Administração Pública possui relação direta com a temática dos sistemas de controle de constitucionalidade dos atos pelo Poder Judiciário e a separação de poderes, influenciando na concepção e análise teórica dos limites e das restrições aos direitos fundamentais. Sem dúvida, no enfrentamento à pandemia de Covid-19 pela Administração Pública, o Poder Judiciário não pode contrariar os direitos do cidadão e aumentar ilegitimamente a sua capacidade de tomada de decisão e execução em temáticas de políticas públicas de saúde reservadas aos agentes do Poder Executivo em épocas de crises sanitárias decorrentes de pandemias. Conclui-se, por conseguinte, que os serviços estatais prestados diretamente pelos órgãos administrativos são de enorme eficiência no combate ao enfrentamento da epidemia e na redução das restrições normativas para que sociedade possa se ajustar com mais presteza às situações momentâneas de crises agudas, sendo que a aplicação e a interpretação adequadas dos seus poderes estatuidos no hodierno texto constitucional importam, num futuro próximo, em verdadeiro avanço para o fortalecimento da independência e harmonia entre os Poderes da República.

6. PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES

A origem da separação de poderes remonta à Antiguidade Clássica. Na Grécia e Roma antiga, já se pensava em axiomas fundamentais da ideia ocidental de Estado, em contraponto ao despotismo oriental. Todavia, foi na pena de Montesquieu, em 1748, que, posteriormente a Aristóteles e a John Locke, que também estudaram a divisão de competências por meio de órgãos estatais, a separação de poderes foi devidamente teorizada e sistematizada.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, proclamada na França em 1789, documento de afirmação dos direitos imprescritíveis e inalienáveis da pessoa humana, adotou o pensamento da época, tornando a separação de poderes um modelo do Estado constitucional. Com a evolução histórica, a ideia vitoriosa de Montesquieu foi sofrendo modificações. Novas interpretações foram sendo formuladas para a teoria da separação de poderes, algumas exageradas, que imprimiram moldes excessivamente rígidos, e outras deformadoras, salientando a sua superação (RUSSOMANO, 1984, p. 119-120).

No Estado de direito contemporâneo continua vigorando o preceito "le pouvoir arrête le pouvoir" de que o poder deve frear ou limitar o poder, mas não permanece mais o modelo rígido e absoluto, no qual o Poder Legislativo cria e ab-roga as leis, o Poder Executivo executa as leis vigentes e o Poder Judiciário pune os crimes e julga as questões dos indivíduos de acordo com as leis. Não se cogita mais que um poder só exerça uma função, por exemplo, o Poder Legislativo só legisle.

Persiste, hoje, a ideia de separação constitucional de competências, podendo um órgão estatal desempenhar diversas funções, até mesmo as funções próprias de outros órgãos, basta que a Constituição assim determinê, existindo um verdadeiro entrelaçamento de funções. O Texto Maior fixa a função e os limites em que cada órgão estatal deve exercer sua atribuição, não podendo o órgão extrapolar os limites previamente fixados e invadir competência que não lhe foi atribuída. Também não pode a legislação infraconstitucional e o intérprete do direito criar novas competências, caso a Constituição seja rígida como a brasileira, sob pena de ferir o princípio constitucional da separação de poderes.

A doutrina moderna se interessa cada vez menos pela elaboração de uma teoria geral das funções estatais como elemento primordial ou universal do princípio da separação de poderes. Ao fixar qualquer análise sobre a separação de poderes, não se adota mais um método abstrato-dedutivo ou *a priori*, mas, sim, um método normativo-concreto ou *a posteriori*, partindo da partilha de competências constitucionais preestabelecidas para se verificar a conformidade ou desconformidade da tarefa exercida pelo órgão (PICARRA, 1989, p. 262-264).

No Brasil, a separação de poderes, erguida à categoria de princípio político-constitucional fundamental, conforme o art. 2º da CF/88, distinguiu três poderes estatais que devem ser independentes e harmônicos entre si, a saber, Legislativo, Executivo e Judiciário.

A Lei Máxima brasileira adotou o modelo de colaboração ou coordenação de poderes que implica divisão e interdependência dos órgãos de soberania estatal. Na distribuição das funções estatais, verifica-se o controle de um poder em relação ao outro, isto é, os órgãos estatais, embora separados, harmonizam-se num

sistema de freios e contrapesos. Veja-se, a seguir, por exemplo, os tipos de controle pelos quais o Poder Executivo restringe a ação de Judiciário e vice-versa.

Existe ingerência do Judiciário restringindo a ação do Executivo quando:

- a) aprecia lesão ou ameaça a direito provocadas por questões envolvendo atos administrativos, isto é, realiza o controle dos atos administrativos (art. 5º, XXXV c/c art. 37, *caput*);
- b) concede mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade administrativa;
- c) julga ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII);
- e) julga ação direta de inconstitucionalidade interventiva, no caso de inobservância dos chamados princípios constitucionais sensíveis (art. 34, VII, c/c art. 36, III) ou na hipótese de recusa à execução de lei federal (art. 34, VI, c/c art. 36, IV);
- f) processa e julga a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal (art. 102, I, a).

Por sua vez, existe ingerência do Executivo restringindo a ação do Judiciário quando:

- a) adota medidas provisórias, com força de lei (art. 62, *caput*);
- b) elabora leis delegadas (art. 68, *caput*);
- c) sanciona, promulga e faz publicar as leis, bem como expede decretos e regulamentos para sua fiel execução (art. 84, IV);
- d) nomeia os Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, bem como os Ministros do Tribunal de Contas da União (art. 84, XIV e XV).

Os exemplos elucidam o modelo de colaboração ou coordenação de poderes adotado no direito brasileiro, mas fica a pergunta: de que forma é demonstrada a independência entre os poderes no texto constitucional brasileiro?

A independência é revelada de duas maneiras na Constituição. A primeira é o fato de a Constituição ser rígida e que o constituinte originário distribuiu, categoricamente, as competências entre os órgãos de soberania estatal (Legislativo, Executivo, Judiciário), sendo proibido ao legislador infraconstitucional redistribuir ou alterar as competências já estabelecidas na Constituição. Assim, não pode o legislador ordinário legislar dispondo que a atribuição para efetivar as políticas públicas de saúde não é mais do Poder Executivo, mas, sim, do Poder Judiciário.

A segunda é o fato de a Constituição reconhecer garantias e vantagens, bem como impedimentos aos membros que exercem cargos nos órgãos de soberania estatal. Ao Legislativo são reconhecidas imunidades aos parlamentares, como também são estabelecidos impedimentos. Ao Judiciário, são salvaguardadas garantias aos magistrados, bem como vedações de exercer determinadas atividades. No caso do Executivo, a sua independência é reconhecida pelas competências privativas que lhe são atribuídas (art. 84) e pelo cargo de direção superior da

administração pública, que, independentemente de autorização do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, por exemplo, confia ao Presidente da República a direção suprema do braço civil e do braço militar da Nação (TEMER, 2003, p. 123).

Por certo, todo o sistema jurídico constitucional brasileiro é compatível com o princípio da separação de poderes, expresso no art. 2º, *caput* e art. 60, § 4º, III, do texto constitucional, consagrando a independência, a harmonia e a separação de poderes entre os órgãos de soberania estatal. A independência e a harmonia tornam possível a interpenetração de funções, enquanto o princípio da separação de poderes ainda permanece vivo na existência de órgãos governamentais especializados para o cumprimento das funções estatais.

Todas essas premissas são fundamentais para dizer que não se deve afirmar, *a priori*, ou abstratamente, que, conforme o princípio da separação de poderes estampado em nossa constituição, o Poder Judiciário, por exemplo, é órgão competente para decidir a respeito de *lockdown*, quarentena ou isolamento social vertical, mas, sim, partir da situação jurídica concreta e, posteriormente, fazer uma interpretação sistemática e teleológica do texto constitucional para analisar cada possibilidade.

Na verdade, analisando-se os casos de enfrentamento à Covid-19, não deve o Poder Judiciário interferir na abertura ou reabertura de estabelecimentos comerciais não incluídos no rol de atividades essenciais por decretos municipais do Prefeito ou estaduais do Governador. A sábia preocupação com o panorama de grave crise sanitária não deve ser motivo suficiente para o juiz interferir nas atividades de competência do Poder Executivo para adotar medidas necessárias à contenção da pandemia de Covid-19.

Nesse diapasão, ao Poder Judiciário não pode atuar como legislador positivo e decretar reabertura de salões de beleza, supermercados, *shopping centers* ou até mesmo suspender barreiras sanitárias, pois o correto constitucionalmente é atuar apenas e tão somente em situações que evidenciem omissão das autoridades públicas competentes, capazes de pôr em risco grave e iminente os direitos dos cidadãos. Em outras palavras, não deve o Poder Judiciário ser o espaço central no qual são tomadas decisões governamentais. Ao afrontar o espaço constitucionalmente reservado ao administrador público, o magistrado está inconstitucionalmente substituindo, por seus próprios critérios de preferência e motivação, a opção constitucionalmente legítima tomada pela autoridade eleita democraticamente para decidir e executar as políticas de combate à Covid-19 da Administração Pública.

Assim sendo, é nos momentos de crise que a Constituição deve mostrar ainda mais a sua força normativa e uma das colunas fundamentais da Constituição é a separação entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Ao Poder

Executivo cabe a atividade e a responsabilidade precípua de definir os parâmetros de isolamento social, e quando o magistrado cruza a fronteira das normas de competência acaba por governar inapropriadamente e, na grande maioria das vezes, leva à inaptidão funcional completa do Estado. Concorde-se com a compreensão do STF no seguinte sentido, *in verbis*:

“O Poder Executivo federal exerce o papel de ente central no planejamento e coordenação das ações governamentais em prol da saúde pública, mas nem por isso pode afastar, unilateralmente, as decisões dos governos estaduais, distrital e municipais que, no exercício de suas competências constitucionais, adotem medidas sanitárias previstas na Lei 13.979/2020 no âmbito de seus respectivos territórios, como a imposição de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições de comércio, atividades culturais e à circulação de pessoas, entre outros mecanismos reconhecidamente eficazes para a redução do número de infectados e de óbitos, sem prejuízo do exame de validade formal e material de cada ato normativo específico estadual, distrital ou municipal editado nesse contexto pela autoridade jurisdicional competente.”⁷

Desse modo, há grave ofensa à ordem constitucional na invasão judicial dos domínios de competência privativa do Poder Executivo nos casos de imposição pelo magistrado de distanciamento social ou *lockdown*, quarentena, interrupção de atividades de ensino, de comércio, práticas esportivas, culturais e restrição de circulação de pessoas ou qualquer outro mecanismo de combate ao vírus, subvertendo o jogo constitucional de poderes e transformando o Poder Judiciário em órgão planejador, coordenador e executor de políticas públicas, em substituição à função constitucionalmente atribuída ao Poder Executivo, o que confirma transgressão grave da separação dos poderes.

Nesse sentido, o enfrentamento da Covid-19, doença perniciosa que surpreendeu o planeta, envolve decisões de política por parte do Poder Executivo que, num ambiente democrático, devem ser tomadas com agilidade, no âmbito de uma estrutura institucional aberta à oitiva de todos os segmentos da sociedade interessados no assunto. A própria ciência está, hoje, a cada dia, num processo árduo de conhecimento paulatino do vírus SARS-Cov-2. Não há unanimidades científicas sobre quase nenhum ponto, e os estudos em todo o mundo se iniciaram, obviamente, somente depois do recente surgimento do vírus.

É nesse contexto, com o acompanhamento diário da evolução da pandemia, em que são verificados avanços, recuos e aprendizados paulatinos, que as

7. ADPF 672-MC-Ref/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 29.10.2020.

decisões políticas são tomadas. O governo é colocado no centro do problema, enfrentando face a face as questões sanitárias envolvidas durante todo o tempo, literalmente. Eventuais escolhas tidas como equivocadas, desde que não sejam ilícitas, serão politicamente julgadas, a tempo e modo pelo voto popular.

O juiz é o tutor, na democracia, da linguagem normativa do direito posto, e o seu terreno de atuação é o processo judicial, ao qual só as partes e alguns interessados têm acesso. Ao governo e ao Poder Legislativo, que respondem nas urnas, cabem o manejo da linguagem política, exercida no âmbito de instituições abertas à oitiva dos mais diversos interesses. Por mais que o Poder Judiciário esteja imbuído de propósitos nobres, cada Poder deve fazer a sua parte, nos termos constitucionais. Caso contrário, a paralisia é certa. O enfrentamento da crise envolve, politicamente, uma complexidade que não é captável pelo desenho institucional do Poder Judiciário e do processo judicial, traçado na Constituição e nas leis.

7. CONCLUSÃO

O objetivo da tese foi demonstrar que o texto constitucional não autoriza o Poder Judiciário a realizar uma interpretação que mitigue os poderes da Administração Pública no enfrentamento da epidemia e de seus efeitos adversos, sob pena de ferir de morte os princípios constitucionais: Republicano, do Estado Democrático de Direito e da separação de poderes.

Decerto, ressalta-se que existe um postulado da reserva de administração em matéria de políticas públicas no enfrentamento a pandemias, comando interpretativo fundamentado na Constituição Federal de 1988, que deve ser aplicado adequadamente ao ordenamento jurídico brasileiro com base nos fundamentos teóricos do direito constitucional, mesmo em condições políticas adversas.

Assim sendo, observa-se que existe diferenças entre o discurso político com inúmeras variáveis sanitárias, econômicas, dúvidas científicas e o discurso do Poder Judiciário, que não tem vocação institucional, nem conformação normativa, para tomar decisões governamentais. Logo, o juízo científico do Poder Judiciário não deve prevalecer sobre o juízo do Governador e dos seus auxiliares na área de saúde pública e essa assertiva se ampara na Constituição e nos arranjos institucionais que o texto magno traçou.

A Administração Pública pode adotar medidas voltadas a viabilizar a tentativa de retomada das atividades econômicas, e essas decisões, se forem inadequadas, podem ser revistas pelo próprio Poder Executivo, com a agilidade que se requer das decisões governamentais. Decerto, com foco no interesse público, sobretudo na saúde da população, o Poder Executivo é o competente para adotar todas

as cautelas necessárias para proceder à flexibilização dos decretos que suspendem as atividades econômicas no âmbito local e, por conseguinte, o Poder Judiciário, ao adentrar nessa discussão de outro Poder, do ponto de vista estritamente institucional e constitucional, distancia-se de sua ontologia jurisdicional e transforma-se em um fórum de debates sobre as decisões governamentais de combate à pandemia de fora de sua competência constitucional e organizacional. Esse estado de coisas, prontamente, subverte a ordem pública, em sua dimensão jurídico-constitucional, e faz letra morta o princípio da separação de poderes.

Logo, os danos causados pela troca de papéis constitucionais causa a paralisia do Estado, num quadrante em que os Poderes do Estado, assumindo papéis para os quais não estão vocacionados, seja normativamente, seja até mesmo pela formação de seus membros, entram em conflito e tornam a Constituição letra morta.

8. REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Tercera reimpressão. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. 2. tiragem. São Paulo: Malheiros, 2001.
- ÀVILA, Humberto Bergmann *Teoria dos princípios*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da constituição*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- BARROSO, Luís Roberto. Constituição, Democracia e Supremacia Judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. *Revista da Faculdade de Direito da UERJ*, [S.l.], n. 21, p. 01-50, jun. 2012. Disponível em: [www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1794]. Acesso em: 23.05.2021.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e interpretação constitucional*. 3. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria do estado*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BRITTO, Carlos Ayres. *Teoria da constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e Teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.
- COELHO, Inocêncio Mártires. *Interpretação constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

- DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- ESPINDOLA, Ruy Samuel. Princípios constitucionais e atividade jurídico-administrativa: anotações em torno de questões contemporâneas. In: George Salomão Leite (Org.). *Dos princípios constitucionais: considerações em torno das normas principiológicas da Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- ESPINDOLA, Ruy Samuel. *Conceito de princípios constitucionais*. 2. ed. São Paulo: Ed. RT, 2002.
- FERRAZ JR., Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão e dominação*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- FERREIRA, Jorge. *Regime jurídico dos inquéritos parlamentares*. Coimbra: Almedina, 1999.
- HABERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional*. Reimpr. Porto Alegre: Safe Editor, 2002.
- HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Safe Editor, 1991.
- KRAMER, Larry. *The people themselves: popular constitutionalism and judicial review*. New York: Oxford University Press, 2004.
- LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.
- MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 4. ed. Coimbra: Coimbra, 2000. t. II.
- MIRANDA, Jorge. *Teoria do estado e da constituição*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- MULLER, Friedrich. *Direito-Linguagem-Violência*. Porto Alegre: Safe Editor, 1995.
- PIÇARRA, Nuno. *A separação de poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução*. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.
- ROTHENBURG, Walter Claudius. *Princípios constitucionais*. Porto Alegre: Safe Editor, 1999.
- RUSSOMANO, Rosah. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1984.
- SILVA, José Afonso da. *Sistema Constitucional da Seguridade Social*. Direito tributário: estudos avançados em homenagem a Edvaldo Brito. São Paulo: Atlas, 2014.
- STRECK, Lenio Luis. *Hermenêutica jurídica e(m) crise*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- SUNSTEIN, Cass R. The New Legal Realism. *University of Chicago Law Review*, Forthcoming, U of Chicago Law & Economics, Olin Working Paper n. 372, U of Chicago, Public Law Working Paper n. 191. Disponível em: [https://ssrn.com/abstract=1070283]. Acesso em: 23.05.2021.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

VIEIRA, José Ribas et al. O Supremo Tribunal Federal como arquiteto institucional: a judicialização da política e o ativismo judicial. *Versus: Revista de Ciências Sociais Aplicadas do CCJE*, Rio de Janeiro, v. 02, p. 74-85, 2009.

PESQUISAS DO EDITORIAL

Veja também Doutrinas relacionadas ao tema

- O direito das pessoas com Covid-19 e a atuação do ministério público, de Eduardo Cambi e Letícia de Andrade Porto – RT 1028/75-97;
- Requisição administrativa de bens e serviços no contexto da pandemia da Covid-19: do texto normativo à norma de decisão, de Maria Clara Ribeiro Dantas Bezerra e Vladimir da Rocha França – RT 1028/41-56; e
- Requisições e pandemias (Covid-19), de André Luiz dos Santos Nakamura – RT 1031/91-103.

2539



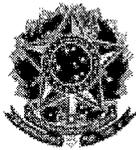
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA

NÚMERO DE INSCRIÇÃO 22.964.948/0001-08 MATRIZ	COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL	DATA DE ABERTURA 17/07/2015
NOME EMPRESARIAL NILO & ALMEIDA ADVOGADOS ASSOCIADOS		
TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) NILO & ALMEIDA ADVOGADOS ASSOCIADOS		PORTE DEMAIS
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL 69.11-7-01 - Serviços advocatícios		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS Não informada		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA 223-2 - Sociedade Simples Pura		
LOGRADOURO Q SAUS QUADRA 5, BLOCO K, SALAS 812, 813, 814, 815, 816	NÚMERO 817	COMPLEMENTO EDIF OK OFFICE TOWER
CEP 70.070-050	BAIRRO/DISTRITO ASA SUL	MUNICÍPIO BRASILIA
		UF DF
ENDEREÇO ELETRÔNICO EDVALDONALMEIDA@YAHOO.COM.BR		TELEFONE (61) 3043-8065
ENTE FEDERATIVO RESPONSÁVEL (EFR) *****		
SITUAÇÃO CADASTRAL ATIVA	DATA DA SITUAÇÃO CADASTRAL 17/07/2015	
MOTIVO DE SITUAÇÃO CADASTRAL		
SITUAÇÃO ESPECIAL *****	DATA DA SITUAÇÃO ESPECIAL *****	

Aprovado pela Instrução Normativa RFB nº 2.119, de 06 de dezembro de 2022.

Emitido no dia **01/06/2024** às **23:10:17** (data e hora de Brasília).

Página: 1/1



MINISTÉRIO DA FAZENDA
Secretaria da Receita Federal do Brasil
Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

**CERTIDÃO POSITIVA COM EFEITOS DE NEGATIVA DE DÉBITOS RELATIVOS AOS TRIBUTOS
FEDERAIS E À DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO**

Nome: **NILO & ALMEIDA ADVOGADOS ASSOCIADOS**
CNPJ: **22.964.948/0001-08**

Ressalvado o direito de a Fazenda Nacional cobrar e inscrever quaisquer dívidas de responsabilidade do sujeito passivo acima identificado que vierem a ser apuradas, é certificado que:

1. constam débitos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) com exigibilidade suspensa nos termos do art. 151 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 - Código Tributário Nacional (CTN), ou objeto de decisão judicial que determina sua desconsideração para fins de certificação da regularidade fiscal, ou ainda não vencidos; e
2. não constam inscrições em Dívida Ativa da União (DAU) na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

Conforme disposto nos arts. 205 e 206 do CTN, este documento tem os mesmos efeitos da certidão negativa.

Esta certidão é válida para o estabelecimento matriz e suas filiais e, no caso de ente federativo, para todos os órgãos e fundos públicos da administração direta a ele vinculados. Refere-se à situação do sujeito passivo no âmbito da RFB e da PGFN e abrange inclusive as contribuições sociais previstas nas alíneas 'a' a 'd' do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

A aceitação desta certidão está condicionada à verificação de sua autenticidade na Internet, nos endereços <<http://rfb.gov.br>> ou <<http://www.pgfn.gov.br>>.

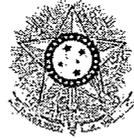
Certidão emitida gratuitamente com base na Portaria Conjunta RFB/PGFN nº 1.751, de 2/10/2014.

Emitida às 15:34:07 do dia 26/02/2024 <hora e data de Brasília>.

Válida até 24/08/2024.

Código de controle da certidão: **3349.6B6F.C894.32A4**

Qualquer rasura ou emenda invalidará este documento.



PODER JUDICIÁRIO
JUSTIÇA DO TRABALHO

CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS TRABALHISTAS

Nome: NILO & ALMEIDA ADVOGADOS ASSOCIADOS (MATRIZ E FILIAIS)

CNPJ: 22.964.948/0001-08

Certidão n°: 21656021/2024

Expedição: 01/04/2024, às 14:10:04

Validade: 28/09/2024 - 180 (cento e oitenta) dias, contados da data de sua expedição.

Certifica-se que NILO & ALMEIDA ADVOGADOS ASSOCIADOS (MATRIZ E FILIAIS), inscrito(a) no CNPJ sob o n° 22.964.948/0001-08, NÃO CONSTA como inadimplente no Banco Nacional de Devedores Trabalhistas.

Certidão emitida com base nos arts. 642-A e 883-A da Consolidação das Leis do Trabalho, acrescentados pelas Leis ns.º 12.440/2011 e 13.467/2017, e no Ato 01/2022 da CGJT, de 21 de janeiro de 2022. Os dados constantes desta Certidão são de responsabilidade dos Tribunais do Trabalho.

No caso de pessoa jurídica, a Certidão atesta a empresa em relação a todos os seus estabelecimentos, agências ou filiais.

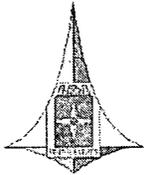
A aceitação desta certidão condiciona-se à verificação de sua autenticidade no portal do Tribunal Superior do Trabalho na Internet (<http://www.tst.jus.br>).

Certidão emitida gratuitamente.

INFORMAÇÃO IMPORTANTE

Do Banco Nacional de Devedores Trabalhistas constam os dados necessários à identificação das pessoas naturais e jurídicas inadimplentes perante a Justiça do Trabalho quanto às obrigações estabelecidas em sentença condenatória transitada em julgado ou em acordos judiciais trabalhistas, inclusive no concernente aos recolhimentos previdenciários, a honorários, a custas, a emolumentos ou a recolhimentos determinados em lei; ou decorrentes de execução de acordos firmados perante o Ministério Público do Trabalho, Comissão de Conciliação Prévia ou demais títulos que, por disposição legal, contiver força executiva.

257A



GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL
SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA
SUBSECRETARIA DA RECEITA

CERTIDÃO NEGATIVA DE DÉBITOS

CERTIDÃO Nº: 166046529672024
NOME: NILO & ALMEIDA ADVOGADOS ASSOCIADOS
ENDEREÇO: SAUS QUADRA 5, BLOCO K, SALAS 812, 813, 814, 815, 816 EDIF OK OFFICE T
CIDADE: ASA SUL
CNPJ: 22.964.948/0001-08
CF/DF: 0773108300188
FINALIDADE: JUNTO AO GDF

_____ CERTIFICAMOS QUE _____

Até esta data não constam débitos de tributos de competência do Distrito Federal, inclusive os relativos à Dívida Ativa, para o contribuinte acima. Fica ressalvado o direito de a Fazenda Pública do Distrito Federal cobrar, a qualquer tempo, débitos que venham a ser apurados.

**Certidão expedida conforme Decreto Distrital nº 23.873 de 04/07/2003, gratuitamente.
Válida até 02 de setembro de 2024. ***

* Obs: As certidões expedidas durante o período declarado de situação de emergência no âmbito da saúde pública, em razão do risco de pandemia do novo coronavírus, de que trata o Decreto nº 40.475, de 28/02/2020, terão sua validade limitada ao prazo em que perdurar tal situação.

**TJDFT**Poder Judiciário da União
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS**CERTIDÃO NEGATIVA DE DISTRIBUIÇÃO (AÇÕES DE FALÊNCIAS E RECUPERAÇÕES JUDICIAIS)
1ª e 2ª Instâncias**

CERTIFICAMOS que, após consulta aos registros eletrônicos de distribuição de ações de falências e recuperações judiciais disponíveis até 01/06/2024, **NADA CONSTA** contra o nome por extenso e CPF/CNPJ de:

NILO & ALMEIDA ADVOGADOS ASSOCIADOS

22.964.948/0001-08

OBSERVAÇÕES:

- Os dados de identificação são de responsabilidade do solicitante da certidão, devendo a titularidade ser conferida pelo interessado e pelo destinatário.
- A certidão será emitida de acordo com as informações inseridas no banco de dados. Em caso de exibição de processos com dados desatualizados, o interessado deverá requerer a atualização junto ao juízo ou órgão julgador.
- A certidão será negativa quando não for possível a individualização dos processos por carência de dados do Poder Judiciário. (artigo 8º, § 2º da Resolução 121/CNJ).
- A certidão cível contempla ações cíveis, execuções fiscais, execuções e insolvências civis, falências, recuperações judiciais, recuperações extrajudiciais, inventários, interdições, tutelas e curatelas. A certidão criminal compreende os processos criminais, os processos criminais militares e as execuções penais. Demais informações sobre o conteúdo das certidões, consultar em www.tjdft.jus.br, no menu Serviços, Certidões, Certidão Nada Consta, Tipos de Certidão.
- A certidão cível atende ao disposto no inciso II do artigo 31 da Lei 8.666/1993.
- Medida prevista no artigo 26 do Código Penal, sentença não transitada em julgado.

A autenticidade deverá ser confirmada no site do TJDFT (www.tjdft.jus.br), no menu Serviços, Certidões, Certidão Nada Consta, Validar Certidão - autenticar, informando-se o número do selo digital de segurança impresso.

Emitida gratuitamente pela internet em: 01/06/2024

Selo digital de segurança: **2024.CTD.N17T.PRAC.3F9B.MKWQ.3U2T**

*** VÁLIDA POR 30 (TRINTA) DIAS ***

[Voltar](#)[Imprimir](#)

Certificado de Regularidade do FGTS - CRF

Inscrição: 22.964.948/0001-08
Razão Social: NILO & ALMEIDA ADVOGADOS ASSOCIADOS
Endereço: ST SIG QUADRA 1 SALA 1SE PARTE B 985 / ZONA INDUSTRIAL /
BRASILIA / DF / 70610-410

A Caixa Econômica Federal, no uso da atribuição que lhe confere o Art. 7, da Lei 8.036, de 11 de maio de 1990, certifica que, nesta data, a empresa acima identificada encontra-se em situação regular perante o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS.

O presente Certificado não servirá de prova contra cobrança de quaisquer débitos referentes a contribuições e/ou encargos devidos, decorrentes das obrigações com o FGTS.

Validade: 25/05/2024 a 23/06/2024

Certificação Número: 2024052501432326321058

Informação obtida em: 01/06/2024 23:11:49

A utilização deste Certificado para os fins previstos em Lei esta condicionada a verificação de autenticidade no site da Caixa:
www.caixa.gov.br

CADASTRO FISCAL DO DISTRITO FEDERAL

COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO NO CADASTRO FISCAL DO DISTRITO FEDERAL - DIF

Imprimir

CF/DF	CPF/CNPJ	DataConcessão	FAC - Número do Protocolo	Natureza Jurídica/Tipo de Contribuinte		
07.731.083/001-88	22.964.948/0001-08	03/08/2015	855016/36	SOCIEDADE SIMPLES PURA		
Denominação social		Título do Estabelecimento - Nome Fantasia		Situação Cadastral	Data Situação	
NILO & ALMEIDA ADVOGADOS ASSOCIADOS		NILO & ALMEIDA ADVOGADOS ASSOCIADOS		ATIVO	03/08/2015	
Endereço			Bairro	Cidade	UF	CEP
SAUS QUADRA 5, BLOCO K, SALAS 812, 813, 814, 815, 816 817 EDIF OK OFFI			ASA SUL	BRASILIA	DF	70070050

Qualificação do Contribuinte ISS		
Regime de Tributação	Data de enquadramento	
SOCIEDADE UNIPROFISSIONAL	19/04/2023	
Descrição Atividade Econômica Principal	Código da Atividade	Data de Início de Atividade
SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS	M691170100	17/07/2015
Atividades secundárias		
Descrição Atividade Econômica	Código da Atividade	Data de Início de Atividade

Este documento foi emitido no dia 04/06/2024 na Internet pelo portal Agenci@Net