

MAURÍCIO ZOCKUN
EMERSON GABARDO
Coordenadores

NOVAS LEIS

Promessas de um futuro melhor?

Livro do XXXVI Congresso Brasileiro de
Direito Administrativo

Belo Horizonte

FORUM
CONHECIMENTO JURÍDICO

2023

©2023 Editora Fórum Ltda.

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos xerográficos, sem autorização expressa do Editor.

Conselho Editorial

Adilson Abreu Dallari	Floriano de Azevedo Marques Neto
Alécia Paolucci Nogueira Bicalho	Gustavo Justino de Oliveira
Alexandre Coutinho Pagliarini	Inês Virginia Prado Soares
André Ramos Tavares	Jorge Ulisses Jacoby Fernandes
Carlos Ayres Britto	Juarez Freitas
Carlos Mário da Silva Velloso	Luciano Ferraz
Cármem Lúcia Antunes Rocha	Lúcio Delfino
Cesar Augusto Guimarães Pereira	Marcia Carla Pereira Ribeiro
Clovis Beznos	Márcio Cammarosano
Cristiana Fortini	Marcos Ehrhardt Jr.
Dinorá Adelaide Musetti Grotti	Maria Sylvia Zanella Di Pietro
Diogo de Figueiredo Moreira Neto (<i>in memoriam</i>)	Ney José de Freitas
Egon Bockmann Moreira	Oswaldo Othon de Pontes Saraiva Filho
Emerson Gabardo	Paulo Modesto
Fabrizio Motta	Romeu Felipe Bacellar Filho
Fernando Rossi	Sérgio Guerra
Flávio Henrique Unes Pereira	Walber de Moura Agra

FÓRUM
CONHECIMENTO JURÍDICO

Luis Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira de Oliveira

Rua Paulo Ribeiro Bastos, 211 – Jardim Atlântico – CEP 31710-430
Belo Horizonte – Minas Gerais – Tel.: (31) 99412.0131
www.editoraforum.com.br – editoraforum@editoraforum.com.br

Técnica. Empenho. Zelo. Esses foram alguns dos cuidados aplicados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de impressão, digitação ou mesmo restar alguma dúvida conceitual. Caso se constate algo assim, solicitamos a gentileza de nos comunicar através do e-mail editorial@editoraforum.com.br para que possamos esclarecer, no que couber. A sua contribuição é muito importante para mantermos a excelência editorial. A Editora Fórum agradece a sua contribuição.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com a AACR2

N936	Novas leis: promessas de um futuro melhor? Livro do XXXVI Congresso Brasileiro de Direito Administrativo / Maurício Zockun, Emerson Gabardo (coord.). Belo Horizonte: Fórum, 2023. 460 p. 17x24cm
	ISBN 978-65-5518-581-2
	1. Direito administrativo. 2. Administração pública. 3. Instituto Brasileiro de Direito Administrativo – IBDA. 4. Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. I. Zockun, Mauricio. II. Gabardo, Emerson. III. Título.
	CDD: 342 CDU: 342

Ficha catalográfica elaborada por Lissandra Ruas Lima – CRB/6 – 2851

Informação bibliográfica deste livro, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson (coord.). *Novas leis: promessas de um futuro melhor?* Livro do XXXVI Congresso Brasileiro de Direito Administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2023. 460 p. ISBN 978-65-5518-581-2.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Emerson Gabardo	15
------------------------------	----

PARTE I

TEXTOS DOS PROFESSORES PARTICIPANTES

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NA LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA

Alexandre Santos de Aragão	19
1 Introdução.....	19
2 Breve histórico.....	21
3 Pressupostos de um sistema geral de AIR.....	22
4 Etapas da AIR.....	23
5 Institutos afins.....	24
6 A disciplina (ou a insuficiência de disciplina) na Lei de Liberdade Econômica.....	25
7 Conclusões.....	27
Referências.....	28

TRANSFERÊNCIA DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E O SENTIDO DE SEU POSSÍVEL CARÁTER *INTUITU PERSONAE*

Floraldo Dutra de Araújo	29
1 Introdução.....	29
2 Contratos pessoais e impessoais.....	30
3 A transferibilidade dos contratos administrativos em geral.....	33
4 A transferibilidade dos contratos de concessão.....	36
5 Conclusão.....	38
Referências.....	38

SUGESTÕES DE APRIMORAMENTO DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO (AIR) NO BRASIL

Flávio Garcia Cabral	41
Introdução.....	41
1 A análise de impacto regulatório (AIR) no Brasil.....	42
2 AIR como instrumento de concretização da eficiência administrativa.....	43
3 Espaços para aprimoramentos na AIR.....	45
3.1 Maior participação e controle social.....	45
3.2 Capacitação e treinamento.....	47
3.3 Interpretação adequada do artigo 15, §2º, do Decreto nº 10.411/2020.....	48

3.4	Ampliação do campo de incidência da AIR.....	49
3.5	Ampliação das agendas regulatórias.....	50
	Conclusões.....	52
	Referências.....	52

SERVIÇOS PÚBLICOS E ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL: PARÂMETROS DE EFICIÊNCIA E DISTORÇÕES

José dos Santos Carvalho Filho	55	
1	Introdução.....	55
2	Serviços públicos.....	55
3	Organização da Sociedade Civil.....	57
4	Instrumentos formais de pactuação.....	58
5	Fatores de eficiência e de distorções.....	60
5.1	Dados preliminares	60
5.2	Atendimento às diretrizes fundamentais.....	61
5.3	Cumprimento do contrato.....	62
5.4	Prestação de contas.....	62
5.5	Plano de trabalho	64
5.6	Monitoramento e avaliação.....	65
6	Conclusões.....	66
	Referências.....	67

A INOVAÇÃO COMO FATOR DO DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: TRÊS EXEMPLOS VINDOS DO PASSADO PARA ORIENTAR O PRESENTE E O FUTURO

Fábio Lins de Lessa Carvalho	69	
1	Noções introdutórias sobre o direito ao desenvolvimento	69
2	O progresso: do lema da bandeira brasileira à realidade burocrática	70
3	A inovação na Administração Pública brasileira	72
4	A inovação administrativa de Graciliano Ramos.....	74
5	A inovação administrativa em Nise da Silveira	77
6	Conselhos de Raul Seixas sobre inovação.....	85
	Referências.....	88

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CAMPO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Sergio de Andréa Ferreira	91	
1	Democracia e participação.....	91
2	Participação na Administração Pública	93
2.1	Conceito de participação	93
2.2	Interessados	94
2.3	Espécies de participação.....	97
2.4	Audiência e consulta públicas.....	98
3	No campo específico das licitações e contratações públicas	100
	Referências.....	104

A CEGUEIRA DELIBERADA COMO CAUSA CONFIGURADORA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: INDAGAÇÕES PRELIMINARES

Rogério Gesta Leal	107
1 Notas introdutórias	107
2 Aspectos histórico-conceituais da cegueira deliberada	108
3 Algumas reflexões sobre a cegueira deliberada no Brasil	109
4 A cegueira deliberada no âmbito da improbidade administrativa enquanto espécie de dolo eventual: condições e possibilidades.....	113
5 Considerações finais.....	121
Referências	123

ESTUDOS DE VIABILIDADE E ECONOMICIDADE PARA A CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS DE GESTÃO COM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Fernando Borges Mânica	127
1 Introdução.....	127
2 Subsidiariedade na saúde.....	128
3 Complementaridade na saúde.....	130
4 Eficiência na saúde	133
5 Motivação necessária para a celebração de contratos de gestão na saúde.....	135
6 Conclusões.....	137
Referências	138

REGIONALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL

Thiago Marrara	141
Introdução.....	141
1 A abrangência dos serviços públicos de saneamento no Brasil.....	142
2 A titularidade dos serviços de saneamento e suas formas de prestação.....	143
3 As vantagens potenciais da regionalização	144
4 A regionalização por cooperação intermunicipal espontânea	146
5 Regionalização em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.....	148
6 A unidade regional de saneamento	149
7 Os blocos de referência criados pela União	150
Conclusão.....	151
Referências	152

ASSOCIAÇÃO DE REPRESENTAÇÃO E OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS: DESAFIOS E PERSPECTIVAS NA EXECUÇÃO DE OBJETIVOS DE INTERESSE COMUM PELOS MUNICÍPIOS

Mariana Mencion	153
1 Introdução.....	153
2 Autonomia municipal e o exercício de competências federativas.....	153
3 Objetivos comuns municipais e as leis federais dos consórcios públicos e associações civis de representação dos municípios.....	156
4 Natureza jurídica associativa personalizada	158
5 Regime jurídico dos consórcios públicos e das associações de representação dos municípios: semelhanças e diferenças.....	160

6	Desafios e perspectivas para a realização dos objetivos comuns por parte das associações de representação e pelos consórcios públicos municipais.....	168
7	Conclusão.....	171
	Referências.....	172

JUDICIÁRIO ATIVO REGULADOR: QUAL A SAÍDA?

João Batista Gomes Moreira.....	173	
1	Introdução.....	173
2	Controle judicial dos atos das agências reguladoras.....	173
3	Atividade normativa exercida pelo Supremo Tribunal Federal	180
	Conclusão.....	182
	Referências	183

REGULAÇÃO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NO BRASIL

Licurgo Mourão, Mariana Bueno Resende.....	185	
1	Introdução.....	185
2	Utilização da inteligência artificial na Administração Pública e nos órgãos de controle.....	186
3	Regulação da inteligência artificial e atuação do Estado	191
4	Iniciativas de regulação da inteligência artificial no Brasil	194
5	Conclusão.....	197
	Referências	198

FOMENTO E SERVIÇO PÚBLICO DE QUALIDADE: UM ENSAIO CRÍTICO SOBRE O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO CONSTITUCIONAL

José Osório do Nascimento Neto	201	
1	Introdução.....	201
2	Planejamento democrático no estado constitucional.....	201
3	Fomento e serviço público de qualidade.....	202
4	Como proceder diante da conexão jurídica entre as políticas públicas, do fomento e do serviço público de qualidade?	204
	Referências	206

A PARTICIPAÇÃO NAS LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Edilson Pereira Nobre Júnior.....	209	
1	Introdução.....	209
2	Instrumentos de participação na LLCA	211
3	A transparência administrativa	216
4	Síntese conclusiva	219
	Referências	220

MODALIDADES DE DELEGAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE MARÍTIMO DE PASSAGEIROS NO COMPLEXO LAGUNAR DE JACAREPAGUÁ

Manoel Messias Peixinho.....	221	
1	Introdução.....	221
2	Marco legal das delegações de serviço público no direito brasileiro.....	222

3	Modalidades de delegação de serviço público aplicáveis ao Complexo Lagunar	222
3.1	Autorização de serviço público.....	223
3.2	Permissão de serviço público.....	225
3.3	Concessão de serviço público	227
3.4	Parceria público-privada.....	228
4	Conclusão.....	230
	Referências	231

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DIREITO ADMINISTRATIVO E LÓGICA DEMOCRÁTICA – SUPERAÇÃO DO GERENCIALISMO NEOLIBERAL

Robertônio Santos Pessoa	233
1 O Estado-Administrativo e seus poderes constitutivos.....	233
2 Entraves à democratização do Direito Administrativo.....	236
3 Avanços democráticos no Direito Administrativo.....	237
4 Democratização da Administração Pública.....	239
5 Por um Direito Administrativo voltado para a democracia.....	241
Referências	243

ANÁLISE FINANCEIRA VERSUS ANÁLISE ECONÔMICA: UMA VISÃO SISTÊMICA DA CONTRATAÇÃO ADMINISTRATIVA

Daniel Ferreira, Luciano Elias Reis	245
1 Introdução.....	245
2 A relação de gênero e espécie entre análise econômica e análise financeira	245
3 Conclusão.....	254
Referências	255

O ESTADO REGULADOR DAS INOVAÇÕES

Marcia Carla Pereira Ribeiro, Kharen Kelm Herbst	257
1 Introdução.....	257
2 O Estado maximizador de resultados.....	258
3 Fundamentos e diretrizes para a regulação.....	260
4 Regulando a inovação.....	265
5 Considerações finais.....	268
Referências	269

PROCESSO DE RELICITAÇÃO SEGUNDO A LEI Nº 13.448/2017: PRINCIPAIS DESAFIOS JURÍDICOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO INSTITUTO

André Saddy, Matheus Alves Moreira da Silva, Ketlyn Gonçalves Fernandes	271
Introdução.....	271
1 Contexto de surgimento e finalidade da relicitação	273
2 Conceito, aplicabilidade, condicionantes e pressupostos da relicitação	274
3 Desafios e questionamentos para implementação da relicitação	277
3.1 Penalidades suspensas quando qualificada a relicitação.....	277
3.2 Tempo pelo qual o concessionário, autor do pedido de relicitação, deverá manter a prestação do serviço e a possibilidade de prorrogação do processo ..	279
3.3 Obrigações vincendas sobre as quais recairá a suspensão	282

3.4	Condições operacionais mínimas	283
3.5	Prazo de cura.....	286
3.6	Renúncia em participar do novo certame.....	288
3.7	Indenizações devidas aos concessionários e as metodologias de cálculo utilizadas.....	289
4	Leilão de relicitação do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante	293
	Conclusões	294
	Referências	295

ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E TECNOLOGIA: MAXIMIZAÇÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO DIGITAL

Thanderson Pereira de Sousa	299
1 Introdução.....	299
2 Análise de Impacto Regulatório (AIR): um panorama do contexto brasileiro..	300
3 Contorno democrático da Análise de Impacto Regulatório (AIR): a participação social em perspectiva.....	302
4 Tecnologias para a participação social na AIR: possibilidades para a maximização democrática e qualidade regulatória no contexto digital	304
5 Conclusões.....	306
Referências	307

INVALIDAÇÃO E PRESERVAÇÃO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO

Carlos Ari Sundfeld	311
1 Introdução.....	311
2 Hipóteses de preservação no contrato administrativo inválido.....	311
2.1 Da doutrina da nulidade absoluta à segurança jurídica no contrato administrativo inválido	311
2.2 A positivação da segurança jurídica para o contrato administrativo inválido..	313
2.3 A preservação do contrato administrativo inválido na nova LINDB e na Lei nº 14.133.....	313
3 Prescrição na invalidação de contrato administrativo	317
3.1 Por que a prescrição existe?.....	317
3.2 Imprescritibilidade no direito privado?	318
3.3 Imprescritibilidade no Direito Administrativo?	319
3.4 Prazos para invalidar	322
Referências.....	323

A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E O PAPEL PREVENTIVO DOS COMITÊS DE RESOLUÇÃO DE DISPUTAS NOS CONFLITOS DECORRENTES DOS CONTRATOS CELEBRADOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Mirela Miró Ziliotto	325
1 Considerações iniciais.....	325
2 Consensualismo e meios alternativos de resolução de controvérsias	326
3 Nova Lei de Licitações e Contratações Públicas e os Comitês de Resolução de Disputa.....	332

4	Considerações finais.....	339
	Referências	340

CENÁRIO ATUAL DO CONTROLE DAS CONCESSÕES PÚBLICAS PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Benjamin Zymler, Francisco Sérgio Maia Alves	343	
1	Introdução.....	343
2	Problemas e desafios da delegação de serviços públicos no Brasil.....	344
3	Programa de Parcerias de Investimento (PPI).....	345
4	Alterações promovidas pela Lei nº 13.448, de 5 de junho de 2017	346
4.1	Prorrogações contratuais	347
4.2	Relicitação	349
5	Alterações promovidas pela Lei nº 13.499, de 26 de outubro de 2017	352
6	Atuação do TCU na fiscalização das desestatizações	352
	Conclusões.....	356
	Referências	356

PARTE II

TEXTOS VENCEDORES DO CONCURSO DE ARTIGOS JURÍDICOS

CORRUPÇÃO E OPACIDADE NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: A NECESSIDADE DE UMA FASE INTERNA TRANSPARENTE VIA TECNOLOGIA *BLOCKCHAIN*

Ketlyn Gonçalves Fernandes	361	
1	Introdução.....	361
2	Governo Digital e introdução da tecnologia <i>blockchain</i> na Administração Pública brasileira.....	363
3	Contratações públicas: o cerne da corrupção	366
4	Pontos focais de corrupção no procedimento licitatório: a opacidade da fase interna e seu aprimoramento via tecnologia <i>blockchain</i>	369
5	Conclusão.....	374
	Referências	375

VIOLÊNCIA SEXUAL E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA VISÃO PARA O FUTURO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Maria Luiza Miranda da Costa	379	
1	Introdução.....	379
2	A insegurança jurídica no tratamento disciplinar da violência sexual.....	380
3	Alterações promovidas pela Lei nº 14.230/21	387
4	Conclusão.....	389
	Referências	390

PEC Nº 45/2021: ANÁLISE DA DESJUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE SOB A PERSPECTIVA DE TEORIAS POLÍTICO-DEMOCRÁTICAS E ADMINISTRATIVAS

Rafael Alvim Soares, Carolline Leal Ribas	393	
1	Introdução.....	393

2	Direito à saúde, judicialização, biopoder e dignidade humana	396
3	Administração Pública, cultura organizacional, interferências do Judiciário e administração democrática	402
4	Conclusão.....	406
	Referências	408

PARTE III COMUNICADOS CIENTÍFICOS APRESENTADOS

A (IN)ADEQUAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO PRIVATIZADO: ANEEL E O CASO ENEL-CE À LUZ DO PRINCÍPIO DA MODICIDADE TARIFÁRIA		
Thamara Madeiro Melo		413
A APLICABILIDADE DO REGIME DE DIREITO PÚBLICO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS PELO TERCEIRO SETOR EM PARCERIA COM O ESTADO: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS JULGADOS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (ADI Nº 1.923 E ADPF Nº 559)		
Renata Hellwig Ferreira		415
ALÉM DO COMBATE À CORRUPÇÃO: A INSUFICIÊNCIA DOS PROGRAMAS DE INTEGRIDADE VOLTADOS À GOVERNANÇA CORPORATIVA		
Gustavo Martinelli, Juliana Bertholdi		417
A PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE NA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA FRENTE À TESE 1.199 DO STF: UMA FRUSTAÇÃO À ESPERANÇA		
Juliana Levandoski Richa		419
OS EXCESSOS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> DO SETOR PÚBLICO E O COMPROMETIMENTO À PERFORMANCE DO GESTOR: DESAFIOS À CONSTRUÇÃO DO CONTROLE RESPONSIVO		
Érika Capella Fernandes		421
CAMPANHA: “MAIS ADMINISTRATIVO, MAIS RESOLUTIVO”		
Kézia Sayonara Franco Rodrigues Medeiros		423
A EVOLUÇÃO DO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE ADMINISTRATIVA NA VISÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS		
Rodrigo Siqueira Cavalcante, Rayana Lins Alves		425
A UTILIZAÇÃO DO ARTIGO 22 DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO – LINDB COMO MECANISMO DE CONTROLE JUDICIAL EM AÇÕES QUE VISEM À APLICAÇÃO DE SANÇÕES A SERVIDORES PÚBLICOS		
Clarice Lopes Guimarães de Araujo		427
O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO NOS CONTRATOS DE TRANSPORTE PÚBLICO COLETIVO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DA LEI DE MOBILIDADE URBANA		
Eros Frederico da Silva, Luciani Coimbra de Carvalho		429

PLANEJAMENTO E INOVAÇÃO NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES: UM DIAGNÓSTICO SOBRE O POTENCIAL DE CONTRIBUIÇÃO DO <i>BUILDING INFORMATION MODELING (BIM)</i> PARA O CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO Yasmin Castro	431
A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS Mariane Yuri Shiohara Lübke	433
NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS CONTRA DISCRIMINAÇÕES E DESIGUALDADES: A PROMESSA SE CUMPRE? Maria Cristina Cruz Lima	435
REGULAÇÃO DO USO COMERCIAL DE <i>DRONES</i> NO ESPAÇO AÉREO URBANO PARA TRANSPORTE DE OBJETOS NAS <i>SMART CITIES</i> João Miguel França Corcovado	437
ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E A INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: UMA NOVA PERSPECTIVA PARA A EDUCAÇÃO DO FUTURO NO BRASIL Melissa Trento	439
AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DO FEDERALISMO COOPERATIVO BRASILEIRO André Afonso Tavares	441
O INTERESSE PÚBLICO NO TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS PELAS EMPRESAS ESTATAIS – UM ESTUDO DE CASO DA CEF Sílvio Tadeu de Campos	443
UMA ANÁLISE ACERCA DOS EFEITOS DA CONSTITUCIONALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS NO BRASIL William Magalhães Lessa	445

PARTE IV
PROGRAMAÇÃO DO XXXVI CONGRESSO BRASILEIRO
DE DIREITO ADMINISTRATIVO

PROGRAMAÇÃO – XXXVI CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO	449
SOBRE OS AUTORES	455