

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI FORTALEZA - CE**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I**

**CARLOS ANDRÉ BIRNFELD**

**JANAÍNA RIGO SANTIN**

**VANESSA CHIARI GONÇALVES**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito Administrativo e Gestão Pública I [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birmfeld; Janaína Rigo Santin; Vanessa Chiari Gonçalves. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-845-5

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



# **XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE**

## **DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I**

---

### **Apresentação**

O Grupo de Trabalho teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 15 de novembro de 2023, durante XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado na cidade de Fortaleza-CE, no Centro Universitário Christus - UNICHRISTUS, entre os dias 15 e 17 de novembro de 2023, com o tema ACESSO À JUSTIÇA, SOLUÇÕES DE LITÍGIOS E DESENVOLVIMENTO.

As apresentações foram divididas em três blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

Segue abaixo a descrição dos artigos apresentados, ressaltando-se que não fazem parte dos Anais do evento aqueles artigos direcionados diretamente à revista Direito Administrativo e Gestão Pública, do CONPEDI, em função de sua seleção especial para publicação na mesma.

O artigo ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: DESAFIOS E OPORTUNIDADES, de autoria de Adriana Ferreira Pereira e Danúbia Patrícia De Paiva, trata da interseção entre Inteligência Artificial (IA) e Responsabilidade Civil na Administração Pública. A pesquisa considera, principalmente, a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e o Decreto Brasileiro nº 9.854/2019, que instituiu o Plano Nacional de Internet das Coisas (IoT), sendo estes marcos legais relevantes para a regulamentação da IA no Brasil. O principal objetivo é destacar os avanços significativos na proteção de dados pessoais e na promoção da transparência no uso da IA, além de apresentar os desafios, como a falta de regulamentação específica para a responsabilidade civil nos casos de acidentes envolvendo sistemas autônomos e a necessidade de definição de limites éticos para a IA. O trabalho considera o método hipotético dedutivo para realização da pesquisa, com foco nas novas perspectivas do Direito, principalmente do Direito Digital. Ao final, concluiu pela importância na delimitação do assunto, aprofundamento das questões centrais e capacitação de servidores públicos para lidarem com questões éticas e legais relacionadas à IA e à LGPD.

O artigo TIPOS DE RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS POSSÍVEIS PARA EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NAS FORMAS DE ESTADO FEDERAIS OU MODELOS ADMINISTRATIVOS DESCENTRALIZADORES, de autoria de Jamir Calili

Ribeiro e Humberto Magno Peixoto Gonçalves, destaca que o estudo das relações intergovernamentais é extremamente relevante para a administração pública especialmente nos países que adotam formas de Estado federativo ou possuem arranjos administrativos descentralizadores, distribuindo competências de gestão às províncias, cidades ou departamentos. Aponta que nesses casos a realização de políticas públicas enfrentam dilemas territoriais que desafiam a formalidade instituída, sendo que esse cenário, político e econômico, se torna ainda mais complexo uma vez que a demandas da população se tornam cada vez maiores e os desafios da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade se tornam mais exigentes. Observa que há, portanto, inúmeros dilemas de políticas públicas que são trabalhados no artigo, levando em conta o modelo federativo simétrico brasileiro, como pano de fundo. Nesta perspectiva, a pergunta que guia o trabalho refere-se aos modelos possíveis de relacionamentos intergovernamentais e como poderiam ser potencializados para termos os melhores resultados em uma política pública. Para o enfrentamento dessa questão foi realizada uma abordagem qualitativa, em uma pesquisa de natureza que se propõe aplicada, ou seja, com o objetivo de permitir uma melhor compreensão das possíveis relações a serem estabelecidas para melhoria das políticas públicas, a qual se deu por meio de procedimentos metodológicos baseados em revisão bibliográfica com objetivos descritivos.

O artigo DIÁLOGO COMPETITIVO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: VANTAGENS E DESVANTAGENS À LUZ DOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS LICITAÇÕES, de autoria de Luiz Felipe da Rocha e Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertocini, tem como objetivo a análise das vantagens, desvantagens e riscos da nova modalidade licitatória inserida no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei n.º 14.133/2021, denominada de Diálogo Competitivo, à luz dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, que regem a Administração Pública, bem como dos princípios do interesse público, da igualdade, da transparência, da competitividade, da razoabilidade, da proporcionalidade, da celeridade e da economicidade, que regem as licitações. O estudo abrange a análise da experiência na utilização do diálogo competitivo no direito comparado e os fatores lá verificados durante os certames, bem como os desafios enfrentados pelos operadores do diálogo. Para a construção e desenvolvimento do tema foram abordados posicionamentos de respeitados doutrinadores e teóricos assim como a própria letra da lei, que possibilitam uma análise apurada acerca do referido tema, sendo, portanto, a metodologia do estudo, a pesquisa da legislação e da doutrina acerca do tema.

O artigo ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA (CLAIMS RESOLUTION FACILITIES): NOVAS FIGURAS NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO PARA A CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E

GESTÃO EFICIENTE, de autoria de Yuri Schneider, tem como objetivo apresentar as Entidades de Infraestrutura Específica (EIEs) como novas figuras emergentes no direito administrativo brasileiro, desempenhando um papel fundamental como importantes aliadas para a concretização de políticas públicas. Por meio de uma abordagem de pesquisa bibliográfica, o estudo explora o contexto das EIEs no âmbito do Direito Administrativo Contemporâneo, enfatizando seu papel na busca por um desenvolvimento social e econômico sustentável. A pesquisa identifica o lugar onde tais entidades podem ser encaixadas na organização da Administração Pública brasileira, bem como apresenta exemplo de entidade que, por acordo em Termo de Ajustamento de Conduta, já exerce as mesmas funções das chamadas Claims Resolution Facilities norte-americanas. Ao final, ficará claro que a participação dessas novas figuras no cenário jurídico brasileiro, possuem respaldo no arcabouço do Direito Administrativo Brasileiro, principalmente em seus princípios norteadores, trazendo vantagens significativas para o Poder Público e para a coletividade, pois, com a correta aplicação de sua expertise, transparência, prestação de contas, eficiência na aplicação dos recursos, redução de riscos e foco nas demandas sociais, traz benefícios e eficiência à boa governança e à concretização do interesse público, contribuindo assim, para uma gestão mais eficiente e responsável dos serviços públicos, garantindo que esses sejam utilizados de forma correta.

#### O artigo JURIDICIDADE DA REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA SOBRE SERVIÇOS DE SAÚDE NO ENFRENTAMENTO DA COVID-19,

de autoria de Jonathan Alves Galdino e Glaucia Maria de Araújo Ribeiro objetiva investigar a juridicidade do uso da requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde no contexto do enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Brasil, debatendo as normas, a jurisprudência e doutrina acerca desse instituto jurídico de intervenção do Estado, identificando eventual existência de precedentes judiciais e de teses doutrinárias que (in) validam a requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde, a partir de pesquisa exploratória, descritiva e explicativa, quanto aos seus fins, e por intermédio de pesquisa documental, bibliográfica e telematizada, no que concerne aos seus meios de investigação, com caráter qualitativo. Constata, com base na ética utilitarista e mediante a doutrina, as normas vigentes e a jurisprudência específica do Supremo Tribunal Federal (STF), a juridicidade do emprego da requisição administrativa sobre serviços pessoais de saúde no contexto de iminente perigo público como o do enfrentamento da pandemia de Covid-19, devendo haver, porém, não apenas razoabilidade e proporcionalidade no uso desse expediente, mas ainda o esgotamento de outras alternativas menos gravosas, corroborando com as conclusões de estudos anteriores.

O artigo LICITAÇÕES PÚBLICAS E A MODALIDADE PREGÃO NA VERSÃO DO NOVO MARCO NORMATIVO, de autoria de Marcelo Pereira Dos Santos e Luis Marcelo Lopes de Lacerda, tem por objetivo analisar a possibilidade de emprego da modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns por empresas estatais, após a entrada em vigor da nova lei de licitações no Brasil. A metodologia empregada é de natureza dialético-descritiva e o método utilizado ter caráter dedutivo, tomando como referência conceitos jurídicos extraído dos ensinamentos de Marçal Justen Filho, além de terminologias usadas pelo legislador brasileiro e expressas em decisões judiciais, publicadas no sítio do Supremo Tribunal Federal. Trata-se de um estudo de perfil qualitativo, amparado em concepções teórica já consagradas na órbita das ciências sociais aplicadas. O problema enfrentado nesta pesquisa consiste na revogação da norma jurídica que dispõe sobre o pregão, por força da Lei nº 14.133/2021, e, conseqüentemente, derrogação de estatutos estaduais e municipais que regem a matéria em torno das empresas públicas e sociedades de economia mista. A hipótese em questão refere-se à inadmissibilidade da aplicação subsidiária da lei geral de licitações sobre as contratações pretendidas por empresas estatais, na forma da Lei nº 13.303/2016, conforme entendimento fixado pelo Tribunal de Contas da União no acórdão 739/2020, e, reproduzido no enunciado 17 da I Jornada de Direito Administrativo do Conselho Nacional de Justiça. O resultado preliminar deste estudo revela que a lacuna normativa, aberta pela nova lei de licitações e contratos, inviabilizaria a utilização da modalidade pregão nas empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, exceto se, houvesse um novo posicionamento do TCU, em alusão ao objeto desta investigação.

O artigo O DOLO NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUAS IMPLICAÇÕES JURÍDICAS DIANTE DAS ALTERAÇÕES DA LEI 14.230 DE 2021, de autoria de Sebastião Sérgio Da Silveira e Wendy Luiza Passos Leite apresenta um estudo sobre a caracterização do dolo nos atos de improbidade administrativa. A relevância da discussão deve-se à alteração da Lei de Improbidade Administrativa, Lei 8.429/92, pela Lei 14.230/21 que inseriu o dolo como elemento subjetivo necessário para configuração dos atos de improbidade administrativa descritos nessa lei. Valendo-se de uma pesquisa exploratória-bibliográfica, orientada pelo método analítico-dedutivo analisa os delineamentos da improbidade administrativa, do dolo e as implicações da alteração proposta. Ao final, demonstra que a alteração da norma elegeu o dolo enquanto elemento subjetivo necessário para caracterização da improbidade administrativa e incidência das sanções descritas nesta lei. Para a análise do elemento subjetivo, o dolo, destaca a importância da utilização do Direito Administrativo Sancionador e dos parâmetros delineados no Direito Penal acerca do cumprimento dos requisitos da vontade e da consciência da ilicitude, ainda que potencial, que autorizarão a incidência das sanções administrativas previstas na lei de improbidade. Ressalta que desse modo, também serão punidos conforme esta lei os atos ímprobos, portanto ilícitos,

que se desviarem da finalidade pública administrativa, ao aparentarem serem lícitos formalmente, contudo, com finalidade ilícita. Destaca que para os atos com desvio de finalidade deverá ser aplicada a teoria de Maurice Hauriou para anulá-los e aplicar as sanções devidas, protegendo assim o patrimônio público, os princípios da administração pública e a moralidade administrativa.

O artigo O SISTEMA INTERAMERICANO DE COMBATE À CORRUPÇÃO E OS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, de autoria de Werbster Campos Tavares , visa a apresentar reflexões iniciais sobre as previsões legais existentes no texto original da Lei nº 8.429/92, com as modificações decorrentes da entrada em vigor da Lei nº 14.230/2021, a qual transformou substancialmente o regime de proteção contra a improbidade em vários aspectos. Assim, caracteriza-se como um estudo doutrinário e de caso que analisa a aplicação do sistema de cooperação internacional em face do modelo criado pela Lei de Improbidade Administrativa. O modelo estudado foi a Convenção Interamericana de Combate à Corrupção. O artigo estrutura-se em duas partes: na primeira são tratados os conceitos gerais de improbidade administrativa, a caracterização do modelo criado pela LIA, assim como os aspectos gerais de alteração promovida pela Lei nº 14.230/2021. Na segunda parte são delineados os contornos da Convenção Interamericana contra a Corrupção, internalizado ao ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 4.410/2002, e quais seus impactos para o fortalecimento do combate aos atos de improbidade. Após as análises, percebe-se a aplicabilidade dos conceitos da referida legislação em face de atos de improbidade. Concluiu, também, haver a necessidade de reforço do sistema de cooperação internacional de combate à corrupção.

O artigo PRECEDENTES ADMINISTRATIVOS: REFLEXÕES TEÓRICAS CONSIDERANDO AS ALTERAÇÕES DA LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO, de autoria de Lucas de Brandão e Mattos e Indira Alves Matias de Oliveira, se propõe a uma análise da questão relativa ao efeito vinculante dos precedentes administrativos visando a construção de uma Teoria Brasileira dos Precedentes Administrativos, condizente com o ordenamento jurídico pátrio. Inicia-se pela construção do conceito de precedente administrativo para então partir para os fundamentos teóricos do princípio da igualdade aplicados às decisões do Poder Público. Tal análise parte de uma perspectiva hermenêutica, buscando entender o precedente como categoria jurídica própria. Na terceira parte explora a teoria de Ronald Dworkin do Direito como Integridade, como possível fundamento teórico do efeito vinculante dos precedentes administrativos, na perspectiva da legitimidade jurídico-filosófica da atuação do administrador. O último seguimento do trabalho ocupa-se da análise da aplicação do artigo 30 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro como norma fundamental de vinculação dos precedentes administrativos,

buscando compatibiliza-lo com os ditames clássicos que regem as decisões e atos administrativos. Pretende, por derradeiro, deixar assentadas reflexões que contribuam para uma perspectiva do precedente administrativo como um dever de consideração e um ônus argumentativo que deve guiar os gestores públicos e as decisões administrativas.

O artigo PRESTAÇÃO JURISDICIONAL NAS AÇÕES DE OBRIGAÇÃO DE FAZER DO CORE-CE: O PODER DE POLÍCIA DA ADMINISTRAÇÃO E A UTILIDADE DAS SENTENÇAS JUDICIAIS, de autoria de Victor Felipe Fernandes de Lucena investiga as demandas de obrigação de fazer propostas pelos Conselhos Profissionais, especialmente no âmbito do Conselho Regional dos Representantes Comerciais no Estado do Ceará (Core-CE), objetivando compelir os profissionais que não estão regularmente inscritos nos quadros do ente responsável pela fiscalização da atividade, a fim de que possam se regularizar e, assim, exercer a profissão de forma legalizada. Nessa perspectiva, ressalta que o Conselho de Classe possui o respectivo poder de polícia para aplicar sanções nas pessoas físicas ou jurídicas que eventualmente descumpram as notificações dos autos de infrações que detectam o exercício ilegal da atividade profissional. Contudo, na hipótese de insucesso do exercício do poder de polícia na via administrativa, se faz necessária a intervenção do Poder Judiciário para compelir o registro profissional do infrator, de modo que são analisadas decisões conflitantes quanto a utilidade e a necessidade da intervenção judicial no procedimento das ações de obrigação de fazer, inclusive com manifestações do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5) sobre o tema. Para a formulação das conclusões apresentadas, utiliza como metodologia a pesquisa bibliográfica doutrinária e jurisprudencial e o método hipotético-dedutivo e exploratório.

O artigo PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL IMÓVEL DE FORTALEZA PELO TOMBAMENTO, de autoria de Nathalie Carvalho Candido , Monica Barbosa de Martins Mello e Williane Gomes Pontes Ibiapina destaca que o direito de propriedade encontra-se intrinsecamente limitado pela função social da propriedade, incluindo-se nesta os aspectos de proteção à memória coletiva. Assinala que a manutenção de imóveis representativos dos modos de fazer e viver dos diversos grupos formadores da sociedade brasileira é responsabilidade do Poder Público, em conjunto com a sociedade e que, na proteção ao patrimônio cultural edificado, a Constituição Federal de 1988 determina a competência concorrente dos entes federados, podendo estes utilizarem diversos instrumentos de intervenção, sendo o mais frequente o tombamento. Aponta que a propriedade imóvel que tiver valor cultural reconhecido pode ser tombada como meio de viabilizar sua preservação, seja pela União, pelos Estados, Distrito Federal ou Municípios. No artigo são analisados os procedimentos administrativos de tombamento de imóveis no município de Fortaleza/CE, com vistas à identificação dos valores culturais que os bens apresentaram e justificaram sua

patrimonialização. Por meio de pesquisa bibliográfica, documental de abordagem qualitativa e quantitativa, conclui pela ausência de representatividade de determinados grupos formadores da sociedade brasileira, tendo os tombamentos realizados neste município um caráter elitista.

O artigo OS CONSELHOS DE FISCALIZAÇÃO PROFISSIONAL E O EXERCÍCIO ILEGAL DA PROFISSÃO: A FALTA DE COMPETÊNCIA LEGAL PARA PROCESSAR E PENALIZAR OS AUTUADOS DESSA PRÁTICA, de autoria de Fernanda Ferreira Dos Santos Silva, visa debater e demonstrar a incompetência dos Conselhos de Fiscalização Profissional para processar, julgar e imputar penalidade àqueles que, exercendo a profissão de modo ilegal, são autuados por seus agentes de fiscalização, tendo em vista que a Lei lhes confere a possibilidade legal de fiscalizar e zelar pela ética e moralidade do exercício da profissão que regula, bem como dos seus inscritos, não tendo, desse modo, ingerência, sobre aqueles que não possuem inscrição em seus quadros. Assim, a fim de construir o tema proposto, demonstrando que, de fato, apenas cabe aos Conselhos processar e julgar seus inscritos faz uma revisão de literatura, verificando a personalidade jurídica de tais entes da Administração Pública, bem como a legislação que, de modo geral, define suas competências. Faz ainda um breve estudo do que é o exercício ilegal e suas implicações, traçando, por conseguinte, um paralelo entre a sua prática e as atribuições legais dos Conselhos para autuar aqueles que pratiquem o exercício profissional sem a devida habilitação, concluindo pela incompetência dessas Autarquias para aplicar penalidade àqueles que não fazem parte do seu rol de profissionais inscritos.

Após mais de três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

Universidade Federal do Rio Grande - FURG

Janaína Rigo Santin

Universidade de Passo Fundo - UPF

Vanessa Chiari Gonçalves

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

**ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA (CLAIMS RESOLUTION FACILITIES): NOVAS FIGURAS NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO PARA A CONCRETIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO EFICIENTE**

**CLAIMS RESOLUTION FACILITIES: NEW FIGURES IN CONTEMPORARY BRAZILIAN ADMINISTRATIVE LAW FOR THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES AND EFFICIENT MANAGEMENT.**

**Yuri Schneider <sup>1</sup>**

**Resumo**

O presente estudo tem como objetivo apresentar as Entidades de Infraestrutura Específica (EIEs) como novas figuras emergentes no direito administrativo brasileiro, desempenhando um papel fundamental como importantes aliadas para a concretização de políticas públicas. Através de uma abordagem de pesquisa bibliográfica, o estudo explora o contexto das EIEs no âmbito do Direito Administrativo Contemporâneo, enfatizando seu papel na busca por um desenvolvimento social e econômico sustentável. A pesquisa identifica o lugar onde tais entidades podem ser encaixadas na organização da Administração Pública brasileira, bem como apresenta exemplo de entidade que, por acordo em Termo de Ajustamento de Conduta, já exerce as mesmas funções das chamadas Claims Resolution Facilities norte-americanas. Ao final, ficará claro que a participação dessas novas figuras no cenário jurídico brasileiro, possuem respaldo no arcabouço do Direito Administrativo Brasileiro, principalmente em seus princípios norteadores, trazendo vantagens significativas para o Poder Público e para a coletividade, pois, com a correta aplicação de sua expertise, transparência, prestação de contas, eficiência na aplicação dos recursos, redução de riscos e foco nas demandas sociais, traz benefícios e eficiência à boa governança e à concretização do interesse público, contribuindo assim, para uma gestão mais eficiente e responsável dos serviços públicos, garantindo que esses sejam utilizados de forma correta.

**Palavras-chave:** Entidades de infraestrutura específica (eies), Políticas públicas, Direito administrativo brasileiro, Desenvolvimento sustentável, Boa governança

**Abstract/Resumen/Résumé**

The present study aims to present Claims Resolution Facilities as emerging figures in Brazilian administrative law, playing a crucial role as important allies in the implementation of public policies. Through a bibliographic research approach, the study explores the context of SIEs within the scope of Contemporary Administrative Law, emphasizing their role in pursuing sustainable social and economic development. The research identifies where such entities can be fitted into the organization of the Brazilian Public Administration, and it

---

<sup>1</sup> Doutor em Direito Público PROFESSOR ADJUNTO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA - UFSM

provides an example of an entity that, through an Agreement of Conduct Adjustment, already performs functions similar to those of the North American Claims Resolution Facilities. In conclusion, it will be clear that the participation of these new figures in the Brazilian legal landscape is supported by the framework of Brazilian Administrative Law, especially its guiding principles. This brings significant advantages to the Public Power and the community, as the correct application of their expertise, transparency, accountability, efficient resource allocation, risk reduction, and focus on social demands provide benefits and efficiency for good governance and the realization of public interest. This contributes to a more efficient and responsible management of public services, ensuring their correct utilization.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Claims resolution facilities, Public policies, Brazilian administrative law, Sustainable development, Good governance

## **1 INTRODUÇÃO AO TEMA**

Ao completar as duas primeiras décadas do século XXI, a Administração Pública brasileira ainda enfrenta profundas dificuldades na concretização de políticas públicas sociais e econômicas, afastando-se consideravelmente da efetivação de um desenvolvimento sustentável para sua sociedade. Essa realidade suscita a necessidade de se buscar novas abordagens e ferramentas que possam impulsionar a gestão pública e superar os desafios enfrentados na implementação de ações governamentais.

A efetivação de políticas públicas é um dos pilares fundamentais para a promoção do bem-estar social e o crescimento econômico de um país. No entanto, inúmeras questões burocráticas, institucionais e políticas têm impactado negativamente a execução daquelas, muitas vezes resultando em atrasos, ineficiências e até mesmo no insucesso de medidas importantes para a sociedade.

Nesse contexto, surge a necessidade de identificar novas figuras e instrumentos que possam contribuir para a superação desses desafios. As Entidades de Infraestrutura Específica (EIEs) emergem como elementos promissores no Direito Administrativo brasileiro, apresentando-se como importantes aliadas para a concretização de políticas públicas efetivas e para o avanço em direção a um desenvolvimento sustentável.

As EIEs têm se destacado como entidades que oferecem maior especialização, adaptabilidade e agilidade na implementação de projetos de infraestrutura e ações governamentais. Com uma abordagem mais flexível e eficiente, essas entidades podem atuar como catalisadoras para a gestão pública, proporcionando mecanismos que auxiliam na superação de obstáculos e promovendo um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

Diante desses desafios e oportunidades, o presente estudo tem como objetivo explorar o papel das Entidades de Infraestrutura Específica no Direito Administrativo contemporâneo, enfatizando sua importância como novas figuras capazes de impulsionar a concretização de políticas públicas, sendo essenciais para a busca de um desenvolvimento social e econômico sustentável. Através da pesquisa bibliográfica, mediante análise doutrinária, jurisprudencial e de normas jurídicas, busca-se compreender a aplicabilidade e os benefícios das EIEs na gestão pública e como elas podem contribuir para uma administração mais eficaz e voltada ao interesse público. Ao

final, espera-se oferecer contribuições valiosas para o debate acadêmico e para o aprimoramento das políticas públicas no Brasil.

## **2 ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA (CLAIMS RESOLUTION FACILITIES)**

Importante, no âmbito deste estudo, fazer a abordagem com maior detalhamento das definições e origens das Entidades de Infraestrutura Específica (EIEs), também chamadas de *Claims Resolution Facilities* no direito norte-americano, e citar exemplos de algumas que já se encontram em funcionamento no Brasil, mesmo que ainda não exista um suporte legislativo e doutrinário mais robusto na seara do Direito Administrativo Brasileiro. Essas entidades emergentes têm se mostrado como importantes protagonistas na busca por soluções eficientes de conflitos coletivos, o que, de certa forma, concretiza políticas públicas sociais, o que dialoga com políticas de desenvolvimento sustentável.

Além disso, será apresentado um panorama sobre algumas EIEs que já estão em funcionamento no Brasil, destacando seus propósitos, modelos de atuação e resultados alcançados. Através de exemplos concretos, será possível ilustrar como essas entidades têm se mostrado relevantes para a efetivação de políticas públicas em diferentes áreas, trazendo benefícios tangíveis para a sociedade.

Ao desvelar os detalhes da definição e origem das Entidades de Infraestrutura Específica, bem como ao analisar casos de sucesso em sua atuação no cenário nacional, almeja-se compreender melhor seu potencial transformador e sua contribuição para a gestão pública no Brasil. Essa investigação permitirá uma reflexão mais ampla sobre o papel dessas novas figuras no contexto das políticas públicas, fornecendo subsídios para a discussão sobre sua disseminação e aprimoramento em benefício da sociedade como um todo.

### **2.1 Definição e origens**

As Entidades de Infraestrutura Específica (EIEs) são organizações criadas com o propósito de viabilizar e agilizar a execução de projetos de infraestrutura e políticas públicas em setores estratégicos da sociedade. Elas surgem como uma alternativa inovadora no âmbito do Direito Administrativo, oferecendo um modelo diferenciado de atuação para atender demandas específicas de forma ágil e eficiente.

Essas entidades se caracterizam por possuir uma estrutura mais flexível e adaptável, permitindo uma gestão mais ágil e eficiente dos recursos e processos envolvidos nos projetos. Comumente, as EIEs são criadas com base em acordos entre o setor público e privado, onde é estabelecida uma parceria colaborativa para a consecução dos objetivos propostos.

O objetivo central das EIEs é superar os desafios burocráticos e institucionais que muitas vezes atrasam ou inviabilizam a implementação de projetos de interesse público. Elas são projetadas para atuar em setores de infraestrutura e políticas públicas que demandam uma resposta mais rápida e eficiente, como obras de grande porte, projetos de desenvolvimento regional, ações de preservação ambiental, gerenciamento de pagamento de indenizações de grandes catástrofes entre outros.

Com muita propriedade e com uma clareza meridiana, os juristas Antonio do Passo Cabral e Hermes Zaneti Jr., apresentam a definição e origem dessas entidades, também chamadas nos Estados Unidos, de *Claims Resolution Facilities*.

Em sua pesquisa, Cabral e Zaneti Jr., definem a EIEs como “... são entidades ou mais genericamente infraestruturas criadas para processar, resolver ou executar medidas para satisfazer situações jurídicas coletivas que afetam um ou mais grupos de pessoas, que judicialmente seriam tratadas como milhares de casos individuais, casos repetitivos e ações coletivas.” (CABRAL; ZANETI JR, 2019, p.447).

Como bem salientam os autores, tais entidades tem seu berço nos Estados Unidos, e surgiram “...como uma alternativa ao modelo clássico de litigância, idealizadas em razão da dificuldade das instituições judiciárias de lidar com processos complexos (como costumam ser as ações coletivas) e com a massificação de litígios individuais. (...) foram pensadas com horizonte na eficiência processual, pois pretendem proceder a uma alocação mais eficiente da prestação jurisdicional e do sistema de justiça com menos custos do que se atuasse o próprio Judiciário na execução das medidas para correção do ilícito.” (CABRAL; ZANETI JR, 2019, p. 447)

Sob uma outra perspectiva, as Entidades de Infraestrutura Específica (EIEs) se delineiam como um termo amplo empregado para designar organizações com o propósito de gerir e solucionar demandas ligadas a um amplo aporte de recursos. Com frequência, essas entidades emergem em cenários onde múltiplas demandas afloram simultaneamente, exigindo respostas ágeis. Um exemplo concreto dessa dinâmica é sua

aplicação em contextos de catástrofes naturais de grande escala, agilizando tanto a tramitação das demandas quanto as possíveis soluções que o Estado pode adotar diante de tais circunstâncias.

Outro aspecto marcante das instalações de resolução de conflitos, como as EIEs, diz respeito aos seus propósitos. Em geral, esses objetivos são estipulados no acordo que dá base à criação da entidade, e compensações eventuais são destinadas a indivíduos cujas demandas se assemelham às situações jurídicas que fundamentaram o estabelecimento da Entidade de Infraestrutura Específica.

É relevante destacar, também, que essas Entidades não devem ser percebidas como estruturas singulares em seu gênero. Na verdade, elas compartilham semelhanças com organismos cujo propósito é a concessão de benefícios, como o sistema previdenciário, voltado para amparar trabalhadores que perderam a capacidade laboral. Dessa maneira, os responsáveis pela criação e administração dessas entidades desempenham um papel análogo ao de administradores, incumbidos de tratar de questões administrativas fundamentais para o funcionamento eficiente da empreitada.

Portanto, com base nas considerações acima mencionadas, torna-se imperativo concluir que tais entidades têm o potencial de atuar como uma ferramenta adaptável no contexto dos procedimentos de tutela coletiva, especialmente em casos onde os conflitos apresentam um grau de complexidade e controvérsia consideráveis.

Essa abordagem, por sua vez, oferece uma oportunidade para estabelecer processos diferenciados destinados a lidar com situações jurídicas que não seriam devidamente atendidas por meio dos mecanismos convencionais de tutela coletiva.

Cabral e Zaneti Jr. enfatizam a característica primordial das "*claims resolution facilities*": *a capacidade de adaptação dos procedimentos*. Ao contrário da via judicial tradicional, as regulamentações impostas para o funcionamento dessas entidades são altamente flexíveis, sujeitas a revisões por parte dos interessados, buscando a eficácia máxima na aplicação desses instrumentos. (CABRAL; ZANETI JR, 2019, p. 454-455)

Portanto, a viabilidade dessas entidades como uma via adaptativa para a tutela coletiva emerge como uma resposta promissora, proporcionando uma abordagem dinâmica e ajustável em relação aos desafios legais e procedimentais que cercam casos de grande complexidade. A flexibilidade inerente às "*claims resolution facilities*" pode,

assim, efetivamente atender às demandas de situações jurídicas intrincadas, promovendo uma gestão mais eficiente e eficaz da justiça coletiva.

Contudo, mais do que isso. Acredita-se que tais entidades poderiam ser utilizadas pela Administração Pública, muitas vezes pela expertise que possuem em dado seguimento, para concretizar de forma mais célere e eficiente algumas questões urgentes em sua concretização, ligadas às políticas públicas sociais, nas áreas da saúde, educação, alimentação, dentre outros direitos sociais exigíveis do estado com base no Art. 6º da Constituição Federal.

## **2.2 Formação e exemplos em atuação no cenário brasileiro**

Tais entidades podem ser concebidas em diversos formatos, como fundações, associações, organizações sociais, entre outros, e poderiam ser criadas ou qualificadas por lei, dependendo, neste último caso, do atendimento de requisitos para sua qualificação, ou, ainda, por ato ou contrato administrativo, ou por decisão judicial, no caso de demandas que exijam gerenciamento de grandes valores para pagamentos de indenizações.

Inclusive, com respaldo nesta última forma de criação (por decisão judicial), é que repousam os exemplos atuais de sua existência no cenário brasileiro.

Mais uma vez, os juristas citados anteriormente, nos ajudam em com o seu excelente estudo, demonstrar onde essas entidades já estão sendo utilizadas.

É o que se destaca:

Exemplos são: a Fundação Renova, a entidade constituída a partir do termo de ajustamento de conduta firmado entre as empresas Samarco, Vale do Rio Doce e BHP Billiton com a União, Estados de Minas Gerais e Espírito Santo e suas autarquias; o TAC firmado em 2002 entre a Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG, o MPF, o Estado de Minas Gerais e a Fundação Estadual do Meio Ambiente, com a intervenção de outras entidades, para mitigar os impactos socioambientais decorrentes da implantação da Usina Hidrelétrica de Irapé. (...); projetos realizados por grupos privados a partir da provocação de entidades públicas para resolver questões como os deslizamentos, inundações e desalojamentos em função das chuvas no Rio de Janeiro; a contratação pelo grupo Oi, no curso do processo de recuperação judicial, de uma fundação para criar uma plataforma digital a fim de viabilizar a mediação com milhares de credores em todo o país; assim como projetos e iniciativas do próprio setor privado, constituindo programas de interesse público em razão

dos processos de licenciamento ambiental ou responsabilidade social das empresas. Todos podem ser qualificados como entidades de infraestrutura específica para resolução de conflitos coletivos, que são terceiros que serão responsáveis pela implementação, total ou parcial, da decisão judicial ou da autocomposição, muito embora tenham natureza privada ou mista.” (CABRAL; ZANETI JR, 2019, p. 446)

É importante destacar que o sucesso das EIEs está diretamente relacionado à sua governança, transparência e comprometimento com os objetivos de interesse público para os quais foram criadas.

Em resumo, as Entidades de Infraestrutura Específica surgem como uma alternativa inovadora e promissora para a concretização de políticas públicas e projetos de infraestrutura, buscando oferecer uma gestão mais ágil, eficiente e alinhada aos interesses da sociedade. Sua criação visa enfrentar os desafios e impulsionar o desenvolvimento sustentável, contribuindo para o progresso e bem-estar da coletividade.

Todavia, da leitura da pesquisa feita por Cabral e Zaneti Jr., o que aqui se quer deixar claro que, brilhantemente os autores contribuem para a pesquisa jurídica pátria, ao trazer seus comentários com precisão cirúrgica sobre EIEs, sente-se a necessidade de, até mesmo com o intuito de auxiliar os eminentes autores processualistas brasileiros citados, fornecer um “olhar administrativista”, ou seja, contribuir com um respaldo e base teórica possível no próprio Direito Administrativo brasileiro, que se fará a partir do próximo tópico.

### **3 O DIREITO ADMINISTRATIVO ATRIBUINDO RESPALDO TEÓRICO E CONDIÇÃO DE POSSIBILIDADE À EXISTÊNCIA E ATUAÇÃO DAS ENTIDADES DE INFRAESTRUTURA ESPECÍFICA NO BRASIL.**

A relação entre o direito administrativo brasileiro e a presença das Entidades de Infraestrutura Específica (EIEs) é respaldada por um arcabouço jurídico sólido e propício à criação e atuação dessas entidades no contexto nacional. O ordenamento jurídico brasileiro oferece fundamentos que corroboram a viabilidade e a importância das EIEs como instrumentos inovadores para a concretização de políticas públicas e o desenvolvimento sustentável do país.

Como poder-se-á observar, dentre os pilares que sustentam a possibilidade da existência e atuação das EIEs como colaboradoras da Administração Pública, no Direito Administrativo brasileiro, destacam-se princípios fundamentais como a eficiência e a busca pelo interesse público, consagrados na Constituição Federal. A busca por mecanismos que promovam maior agilidade e eficácia na implementação de políticas públicas alinha-se com a necessidade de maximizar os resultados para a sociedade, o que as EIEs podem proporcionar por meio de sua abordagem adaptativa e focada.

Além disso, o Direito Administrativo Brasileiro contemporâneo preza pela flexibilidade e pela inovação na gestão pública, princípios que convergem com a natureza das EIEs como entidades capazes de se ajustar às demandas específicas de projetos e políticas públicas.

A legislação atual bem como a evolução jurisprudencial, reconhecem a necessidade de explorar novas formas de atuação e parcerias entre o setor público e privado para superar desafios complexos.

Outro ponto de respaldo no âmbito jurídico, que poderá se constatar nesse tópico da pesquisa, é a possibilidade de criação de instrumentos específicos para regulamentar e regular a atuação das EIEs, conferindo-lhes base legal para operar com segurança e transparência. Mecanismos de colaboração entre entes públicos e privados, como contratos administrativos comuns, ou de concessão comum, ou ainda de concessões especiais (parcerias público-privadas), podem ser adaptados para acomodar a presença e operação das EIEs de maneira compatível com o ordenamento vigente, sem se falar ainda, da possibilidade de contratação direta, pela chamada inexigibilidade de licitação.

Como se verá, o Direito Administrativo brasileiro oferece um terreno fértil para a existência e a atuação das Entidades de Infraestrutura Específica, conferindo-lhes sustentação teórica e jurídica para contribuir de forma significativa para a concretização de políticas públicas efetivas e para o avanço do país em direção a um desenvolvimento sustentável e voltado ao interesse público.

### **3.1 As EIEs como figuras Paraestatais ou do Terceiro Setor.**

Em um primeiro momento, importante identificar o lugar no cenário jurídico brasileiro onde estariam inseridas as Entidades de Infraestrutura Específicas; entidades essas colaboradoras da Administração na concretização de políticas públicas.

E, ao observar a estrutura hodierna da organização administrativa da administração pública brasileira, consegue-se perceber claramente o lugar reservado às EIEs; o Terceiro Setor.

Como é cediço da doutrina da dogmática tradicional do Direito Administrativo pátrio, a expressão “Administração Pública”, num sentido formal, decorre da soma de duas outras expressões, as quais seriam, Administração Direta e Administração Indireta. Mas isso, repita-se, num sentido formal; a também chamada Administração Pública em um sentido subjetivo ou orgânico. (DI PIETRO, 2022)

Para a eminente jurista, Maria Sylvia Zanella Di Pietro a Administração Pública num sentido formal teria o seguinte sentido:

Desse modo, pode-se definir Administração Pública, em sentido subjetivo, como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado. No direito positivo brasileiro, há uma enumeração legal dos entes que compõem a Administração Pública, subjetivamente considerada. Trata-se do artigo 4º do Decreto-lei nº 200, de 25-2-67, o qual, com a redação dada pela Lei nº 7.596, de 10-4-87, determina:

“A administração federal compreende:

I – a administração direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios;

II – a administração indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

a) autarquias;

b) empresas públicas;

c) sociedades de economia mista;

d) fundações públicas”.

Embora esse decreto-lei seja aplicável, obrigatoriamente, apenas à União, não há dúvida de que contém conceitos, princípios que, com algumas ressalvas feitas pela doutrina, se incorporaram aos Estados e Municípios, que admitem aquelas mesmas entidades como integrantes da Administração Indireta, chamada de Administração Descentralizada na legislação do Estado de São Paulo (Decreto-lei Complementar nº 7, de 6-11-69). Hoje também compõem a Administração Indireta os consórcios públicos disciplinados pela Lei nº 11.107, de 6-4-05 (v. item 10.10). (DI PIETRO, 2022, p. 101)

Ainda pela mesma autora, ter-se-ia também o seu entendimento do que seria e abrangeria a chamada “Administração Pública num sentido material”, ou também chamado de “sentido objetivo ou funcional”. Com Di Pietro tem-se:

Em sentido objetivo, a Administração Pública abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo. (DI PIETRO, 2022, p. 99)

Na mesma linha de pensamento da jurista citada, mas com algumas particularidades, o Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, em sua obra Curso de Direito Administrativo, menciona que o Direito Administrativo, regula a função administrativa no âmbito do Direito Público, englobando pessoas e órgãos que a desempenham. Bandeira de Mello explora essa função, relacionando-a às outras funções estatais, enfocando o cumprimento do dever de alcançar o interesse público através dos poderes conferidos pela ordem jurídica. (MELLO, 2023, p. 31)

Há muitos anos a trilogia de funções estatais é amplamente aceita: legislativa, administrativa (também conhecida como executiva) e jurisdicional. Estas funções são distribuídas entre os "Poderes" - Legislativo, Executivo e Judiciário - correspondendo a seus próprios nomes.

Bandeira de Mello enfatiza que essa trilogia não representa uma verdade absoluta, mas sim uma construção política reconhecida juridicamente. Inspirada por Montesquieu, a divisão das funções entre órgãos diferentes é vital, embora não rigidamente exclusiva, pois o Poder é uno. (MELLO, 2023, p. 33)

Quando, em sua obra, aborda os critérios de distinção das funções do Estado, resume em dois critérios as características das funções daquele, em um “critério subjetivo”, que busca identificar a função por seu agente, e um “critério objetivo”, que considera as atividades realizadas. Este último critério pode ser dividido ainda, em objetivo material, focado em elementos intrínsecos, e objetivo formal, ancorado em características de direito. ((MELLO, 2023, p. 35).

A análise do autor revela que o critério subjetivo é insatisfatório devido à falta de correspondência direta entre um conjunto orgânico e uma função específica.

Fica claro para o autor que, Legislativo, Judiciário e Executivo podem exercer as três funções estatais, predominantemente a correspondente, e, ocasionalmente, funções

de outros Poderes. A associação de uma atividade a uma função específica não é definida exclusivamente pela afiliação a um Poder. (MELLO, 2023, p. 34)

Já quanto ao critério objetivo/material o autor também afirma que não se pode sufragá-lo, pois, no Direito, uma coisa é o que é por força da qualificação dada pelo próprio Direito, ou seja, não por alguma causa intrínseca. Além disso, os qualificativos usados pelos que buscam identificar as funções pela essência delas certamente não seriam capazes de aclarar a identificação a que se propõem, a não ser em relação a atos da função administrativa, que mesmo que adotando critério objetivo material, ficariam a margem da Administração; esse não seria viável no Direito, já que algo é definido por sua qualificação legal, não por sua essência intrínseca. (MELLO, 2023, p. 36)

Ademais, os termos utilizados para identificar as funções dificilmente clarificariam a identificação, exceto para atos administrativos, que, mesmo com critério objetivo material, ficariam à margem da Administração.

Sendo assim, segundo Bandeira de Mello, o critério adequado para identificar as funções do Estado é o critério formal, focado em características intrínsecas ao Direito. Assim, a função legislativa é exclusiva do Estado, exercida através de normas gerais embasadas diretamente na Constituição. A função jurisdicional é unicamente executada pelo Estado, por meio de decisões com autoridade de coisa julgada, provenientes exclusivamente do Judiciário. A função administrativa, realizada pelo Estado ou “por quem lhe faça as vezes” substitutos, ocorre dentro de uma estrutura hierárquica através de comportamentos infralegais ou infraconstitucionais. (MELLO, 2023, p. 35-36)

Por essas duas linhas de pensamento apresentadas, pode-se entender que, em um sentido de abrangência de execução de atividades, sejam elas serviços públicos, polícia administrativa, fomento ou intervenção, a Administração Pública pode ser considerada de forma estrita ou ampla<sup>1</sup>.

Entende-se que, com base numa análise estrita das pessoas que possam efetuar as atividades da administração pública, estariam a Administração Direta (órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário) e as entidades administrativas que compõe a Administração Indireta brasileira, as quais seriam as Autarquias (incluindo aqui, os

---

<sup>1</sup> Aqui, ressalte-se, utilizando as palavras “estrita” e “ampla”, por uma definição particular proposta pelo autor do artigo para fins didáticos, e não pela mesma definição utilizada pelos autores mencionados acima sobre essas palavras.

Consórcios Públicos de Direito Público<sup>2</sup>), as Fundações Públicas e as Empresas Estatais (Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, e as empresas subsidiárias dessas duas citadas).

Já em se tratando de uma análise ampla de quem pode atuar efetuando atividades da Administração Pública, poder-se-ia se somar a essas mencionadas acima, as entidades Paraestatais, já há muito confundidas com a expressão “Terceiro Setor”, e nessas, estariam inseridas, para a grande parte dos administrativistas brasileiros, os Serviços Sociais Autônomos, as Organizações Sociais, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, as Entidades/Fundações de Apoio, e, ainda, estariam aqui também inseridas, Instituições Comunitárias de Educação Superior, Organizações Gestoras de Fundos Patrimoniais, os Consórcios Públicos de Direito Privado (também regrados pela lei 11.107/2005, citadas alhures), as Concessionárias (simples ou de Parcerias Públicas e privadas), as Permissionárias e as Autorizatórias.

E é aqui, neste contexto, que as Entidades de Infraestrutura Específica possuem respaldo para serem inseridas no cenário jurídico pátrio como pessoas jurídicas que podem atuar lado a lado com o Poder Público.

Como dito no tópico anterior, elas são pessoas jurídicas de direito privado que trabalham em colaboração com a Administração Pública na execução de alguma atividade administrativa ou na prestação de serviço público, podendo receber tal qualificação, através de ato administrativo, judicial, contrato administrativo ou, até mesmo por lei que venha a ser criada para reger futuras EIEs que possam atuar na concretização de várias políticas públicas que estariam dentro de sua área de especialização.

Um exemplo clássico dessas Entidades em funcionamento no Brasil na atualidade é a Fundação Renova.

### **3.2 A Fundação Renova como exemplo privilegiado de Entidade de Infraestrutura Específica.**

---

<sup>2</sup> Também chamados de Associações Públicas, conforme o art. 1º, § 1º da lei 11.107/2005. Vejamos: (Art. 1º. (...). §1º O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado. BRASIL. Lei nº 11.107/2005. Lei dos Consórcios Públicos. Disponível em: <[http://www.https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](http://www.https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm). Acesso em: 06 ago. 2023.

Às dezesseis horas e vinte minutos do dia 05 de novembro de 2015, a barragem de Fundão, propriedade da mineradora Samarco, controlada pelas empresas Vale S.A e a anglo-australiana BHP Billiton, rompeu-se no distrito de Bento Rodrigues, no município de Mariana/MG, atingindo dezenas de cidades, rios, famílias, vidas e sonhos, deixando um rastro de destruição e morte por onde a lama passou.<sup>3</sup>

Passados oito anos do rompimento em Mariana – onde uma avalanche com mais de 50 (cinquenta) milhões de metros cúbicos de rejeito de minério foram despejados em terrenos e na bacia do Rio Doce, configurando como um dos maiores desastres-crimes socioambientais da história do Brasil – os atingidos continuam na luta e clamor por justiça e reparação justa, devida e integral.

A lama tóxica atingiu o Córrego do Fundão e o Córrego Santarém, soterrando grande parte do subdistrito de Mariana, Bento Rodrigues. Na calha do rio Gualaxo do Norte, o rejeito atingiu as comunidades de Paracatu de Baixo, Camargos, Águas Claras, Pedras, Ponte do Gama, Gesteira e os municípios mineiros de Barra Longa, Rio Doce e Santa Cruz do Escalvado. Além de ter comprometido a Bacia Hidrográfica do Rio Doce entre Minas Gerais e o mar do Espírito Santo, ao longo do Rio Carmo e Rio Doce, foram coletadas mais de 29 (vinte e nove) mil carcaças de peixes, totalizando 14 (quatorze) toneladas.<sup>4</sup>

Ao total, mais de 41 (quarenta e uma) cidades foram atingidas nos estados de Minas Gerais e do Espírito Santo. Houve degradação ambiental de mais de 240 (duzentos e quarenta) hectares de Mata Atlântica e três reservas indígenas foram atingidas (Krenak, Tupiniquim e Guarani).<sup>5</sup>

Com o passar do tempo, aquela brutal violação de direitos humanos e ambientais continua se alastrando na medida em que as pessoas atingidas permanecem na angústia da espera de seus direitos.

Segundo levantamento da organização Cáritas, Assessoria Técnica Independente em Mariana<sup>6</sup>, ao menos, 1246 (mil duzentos e quarenta e seis famílias) famílias foram

---

<sup>3</sup> Disponível em <https://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2015/11/barragem-de-rejeitos-se-rompe-em-distrito-de-mariana.html>. Acesso em 20 de setembro de 2023.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Disponível em <http://mg.caritas.org.br/noticias/livro-traz-trabalho-de-assessoria-tecnica-independentem-comunidades-atingidas-pela-mineracao>. Acesso em 20 de setembro de 2023.

forçadas a migrar de território em decorrência do rompimento da barragem do Fundão. Comunidades inteiras foram deslocadas, como o caso de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo.

Pela Ação Civil Pública n. 1024354-89.2019.4.01.3800, que tramita na 12ª Vara Federal Cível e Agrária da Seção Judiciária de Minas Gerais<sup>7</sup>, foram efetuados acordos em março de 2016, um deles conhecido como TTAC (Termo de Transação e Ajustamento de Conduta) que estabeleceu 42 (quarenta e dois) programas de reparação, e que obrigou os réus a criarem uma fundação privada para gerir as ações citadas no TTAC; essa, a Fundação Renova<sup>8</sup>.

Atualmente, a Fundação Renova é a entidade responsável pela mobilização para a reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão, em Mariana (MG). Trata-se de uma organização sem fins lucrativos e, como dito alhures, resultado de um compromisso jurídico chamado Termo de Transação e Ajustamento de Conduta (TTAC). Tal acordo definiu o escopo da atuação da Fundação Renova, que são os 42 (quarenta e dois) programas que se desdobram nos muitos projetos que estão sendo implementados nos 670 (seiscentos e setenta) quilômetros de área impactada ao longo do rio Doce e afluentes, sendo essas, ações em curso de longo prazo.

A entidade reúne técnicos e especialistas de diversas áreas de conhecimento, dezenas de entidades de atuação socioambiental e de conhecimento científico do Brasil e do mundo e soma hoje cerca de 6 mil pessoas (entre colaboradores próprios e parceiros) trabalhando no processo de reparação, de Mariana à foz do rio Doce.

Pelos moldes que a fundação foi criada, ela se assemelha e muito às Entidades norte-americanas citadas acima chamadas de *Claims Resolution Facilities*, ou seja, como Entidades de Infraestrutura Específica.

### **3.3 A atuação das EIEs respaldadas nos princípios da Administração Pública.**

---

<sup>7</sup> BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. 12ª Vara Federal Cível e Agrária da Seção Judiciária de Belo Horizonte/MG. Processo n. 1024354-89.2019.4.01.3800. Distribuído em 04/05/2016. Disponível em <https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=250660420164013800&secao=MG&nome=SAMARCO%20MINERACAO%20S.A.&mostrarBaixados=N>. Acesso em 17 de agosto de 2023.

<sup>8</sup> TERMO DE TRANSAÇÃO E DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA que obrigou a criação a Fundação para gerenciar a recuperação, mitigação, remediação, reparação, inclusive indenização, e na compensação dos impactos nos âmbitos socioambiental e socioeconômicos. Disponível em <https://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/07/TTAC-FINAL-ASSINADO-PARA-ENCAMINHAMENTO-E-USO-GERAL.pdf>. Acesso em 17 de agosto de 2023.

A contratação de Entidades de Infraestrutura Específica por parte do Poder Público dialoga, sem sombra de dúvidas, com os princípios que regem a Administração Pública, desde que os mesmos sejam observados e primados desde sua contratação até sua atuação.

Fazendo um dialogo simples com os princípios constitucionais explícitos da Administração Pública, pode-se identificar facilmente a autorização para a utilização dessas entidades.

Em se tratando do Princípio da Legalidade Administrativa a delegação de serviços públicos ou atividades administrativas para as “EIE’s” estará respaldada em normas e regulamentos que permitam a seleção e contratação dessas entidades especializadas.

A impessoalidade exige que a administração pública trate os cidadãos de forma igualitária, sem discriminação ou favorecimentos indevidos. Para isso, a delegação de para as EIE’s será pautada em critérios objetivos e transparentes, visando a seleção da entidade mais qualificada para o serviço a ser prestado.

Já o princípio da moralidade impõe que a administração pública atue de forma ética, honesta e proba. Na contratação de uma EIE, o processo será conduzido com integridade, evitando qualquer forma de corrupção, nepotismo ou irregularidades que possam comprometer a lisura do processo.

O princípio da publicidade determina que os atos administrativos sejam transparentes e divulgados de forma ampla. A delegação de serviços públicos ou atividades administrativas para as EIE’s será realizada de maneira clara e acessível ao conhecimento público, permitindo a participação da sociedade na fiscalização e no controle dos recursos e serviços envolvidos, estará resguardado o presente fundamento.

Por fim, pelo princípio da eficiência há uma busca constante pela otimização dos recursos públicos, buscando a prestação de serviços de qualidade de forma econômica e ágil. Ao delegar as atividades para a EIE, a administração pública estará primando pela expertise técnica e a capacidade de gestão da entidade, visando a melhor utilização dos recursos e a obtenção dos resultados esperados.

Obviamente que, além desses princípios citados, é importante observar que nas legislações específicas que regulam contratações públicas, como as Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/1993 e 14.133/21) e a Lei das Estatais (Lei nº

13.303/2016), as mesmas estabelecem os procedimentos e critérios a serem seguidos na contratação de entidades pela administração pública.

Então, caso algumas dessas entidades sejam contratadas através de contratos administrativos, um dos fundamentos mais importantes para as contratações públicas e que está estabelecido nessa legislação citada acima, é a “busca da proposta mais vantajosa” para a Administração contratante.

#### 4. Considerações finais.

As EIEs desempenham um papel fundamental na busca pela Boa Governança Pública. A boa governança refere-se aos princípios, processos e instituições que garantem o exercício adequado do poder e a tomada de decisões transparentes, responsáveis e eficientes no âmbito público.

Quando a EIE é estabelecida de forma adequada, com base em critérios técnicos e princípios de transparência e accountability, elas contribuem para fortalecer a governança pública em diversos aspectos. A seguir, discutiremos algumas das relações entre as EIEs e a boa governança pública:

As EIE's operaram de forma transparente, disponibilizando informações sobre suas atividades, projetos, recursos e resultados. A transparência é essencial para promover a prestação de contas, permitir a participação da sociedade no acompanhamento das ações e prevenir a corrupção. A divulgação de relatórios, informações financeiras e resultados alcançados é um aspecto importante da transparência das EIE.

Pelo óbvio ficaram sujeitas a mecanismos efetivos de prestação de contas, que envolvam a apresentação de relatórios, a auditoria independente e a responsabilização por eventuais desvios ou má gestão dos recursos. A prestação de contas é fundamental para garantir a responsabilidade das entidades perante a sociedade e assegurar que os recursos sejam utilizados de maneira eficiente e de acordo com os objetivos estabelecidos.

Tais entidades permitirão a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões. A inclusão de representantes da sociedade em comitês gestores ou a realização de consultas públicas contribuem para uma governança mais participativa e para a incorporação de diferentes perspectivas e conhecimentos na definição das ações e prioridades.

Por fim, tais entidades buscarão a eficiência na gestão dos recursos e a obtenção de resultados concretos. A boa governança exige que os projetos e serviços sejam executados de maneira eficaz, atingindo os objetivos propostos e beneficiando a população de forma sustentável. A definição de indicadores de desempenho e a avaliação periódica dos resultados são mecanismos importantes para garantir a eficiência e a prestação de serviços de qualidade.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 03 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.107/2005. Lei dos Consórcios Públicos. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm)>. Acesso em: 06 ago. 2023.

CABRAL, Antonio do Passo. ZANETI JR., Hermes. *Entidades de Infraestrutura Específica para a resolução de conflitos coletivos: as Claims Resolution Facilities e sua aplicabilidade no Brasil*. Revista de Processo – Revista dos Tribunais *Online*, vol. 287, p. 445 – 483, Jan. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 35ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 9ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 36. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.