

Instrumentos legais para a retomada do desenvolvimento econômico

O Brasil sofre atualmente uma tempestade política. No presente momento, às vésperas das eleições para as mesas dos Legislativos federais, não há como evitar questionamentos, acusações e a total inação quanto à produção legislativa. No Judiciário, o STF assumiu, expressamente, que é um órgão político e está interferindo em todo e qualquer assunto dos demais poderes, exercendo até mesmo atividades que a CF, no artigo 49, diz serem exclusivas do Congresso, como a fiscalização e controle da atuação administrativa (inciso X). Há um enorme risco de catástrofe caso a situação se encaminhe para um processo de cassação do mandato do presidente da República, o que levaria a uma instabilidade institucional. Não há como negar que o presidente Bolsonaro fala demais e comete muitos erros políticos e administrativos nessas falas, mas até o momento ninguém apontou um único específico e determinado fato típico, previsto na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950 (que define os crimes de responsabilidade e o processo de impeachment), que pudesse justificar a abertura do processo de impeachment.



Adilson Dallari
jurista e professor

Este artigo não cuidará de política, mas, sim, da Administração Pública

federal. Embora alguns ministros e ministérios sofram críticas, elas se devem, em sua quase totalidade, a divergências ideológicas ou programáticas, como é o caso das áreas de educação e de relações exteriores. Não há acusações de corrupção. A estrutura administrativa federal está funcionando regularmente, e muito bem, como é o caso notório da área de infraestrutura (rodovias, ferrovias, aeroportos e navegação de cabotagem, por exemplo). Outros setores estão cumprindo seus deveres, desenvolvendo seus programas e cumprindo suas finalidades discretamente, com maior ou menor eficiência. Não há um colapso.

A Administração Pública federal mudou substancialmente na gestão do presidente Michel Temer, com o abandono das preferências para os chamados "campeões nacionais" e a abertura de oportunidades para todos os que desejassem investir no desenvolvimento e operação de serviços públicos. Um marco dessa mudança é a edição da Lei nº 13.334, de 13/09/16, que instituiu o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), destinado a dar continuidade a empreendimentos em execução e a estimular outros a serem executados, abrangendo tanto serviços públicos federais, quanto outros delegados, com fomento da união e em parcerias, tendo como objetivos, nos termos de seu artigo 2º: "I

— ampliar as oportunidades de investimento e emprego e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em harmonia com as metas de desenvolvimento social e econômico do País; II — garantir a expansão com qualidade da infraestrutura pública, com tarifas adequadas; III — promover ampla e justa competição na celebração das parcerias e na prestação dos serviços; IV — assegurar a estabilidade e a segurança jurídica, com a garantia da mínima intervenção nos negócios e investimentos; e V — fortalecer o papel regulador do Estado e a autonomia das entidades estatais de regulação".

Dados os objetivos do presente artigo, que é demonstrar a viabilidade da retomada do desenvolvimento econômico, é oportuno transcrever um estudo doutrinário sobre o PPI: "O presente ensaio teve o propósito de demonstrar que a Lei nº 13.334/2016, que instituiu o PPI, não estabeleceu diretrizes programáticas, despiciendas, que nada contribuirão para a correção dos rumos da delegação de infraestruturas públicas. Muito ao contrário, a estabilidade dos contratos de longo prazo pressupõe um regramento jurídico estável, dentre outras medidas, pelo estabelecimento: (i) de uma regulação técnica e independente, que sirva a salvaguardar o que se convencionou denominar de 'compromisso regulatório' (regulatory commitment); (ii) de uma repartição equânime de riscos entre as partes contratuais; (iii) de um modelo de contratação não interventivo nos meios de produção utilizados pelo concessionário; (iv) de um adequado planejamento do poder público; (v) da interdição de influências políticas nas suas arquiteturas econômicas; (vi) de modelagens que compatibilizem as 'obrigações de investimentos' com as receitas dos projetos". (Rafael Vêras de Freitas, "O Programa de Parcerias de Investimentos (PPI) e seu Regime Jurídico" in Direito, "Instituições e Políticas Públicas – O papel do jusidealista na formação do Estado", coordenadores: Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho; André Tito da Motta Oliveira; Rafael Hamze Issa e Rafael Wallbach Schwind, Quartier Latin, São Paulo, 2017, p. 385).

Cabe lembrar também que a Lei nº 13.448, de 5/6/17, ao estabelecer diretrizes para a prorrogação e relicitação de contratos de parceria, permitiu a efetiva retomada de obras e serviços que haviam sido objeto de contratação naquele antigo cenário e que precisavam amoldar-se à nova ordem jurídico-administrativa para ganhar viabilidade econômica.

Outro relevante instrumento legal para a retomada do desenvolvimento econômico foi a edição da Lei nº 13.655 de 25/04/18, que acrescentou alguns dispositivos à antiga Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) (Decreto-Lei nº 4.657, de 4/9/42). Em sua redação original, a LINDB se preocupava fundamentalmente com as relações de direito privado, mas as novas normas estão dirigidas para a uniformização da interpretação e aplicação das normas de direito público. Não é o caso de se transcrever, aqui, todos os novos dispositivos, bastando, para os fins deste artigo, que se transcrevam, aleatoriamente, alguns dispositivos: *"Artigo 20 — Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão"*; *"Artigo 22 — Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. §1º. Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente"*. O que se nota claramente é o abandono do rígido formalismo e a preocupação com a eficiência e a segurança jurídica do relacionamento da administração pública com os investidores privados.

Todas essas alterações legislativas permitiram uma certa regularidade de atuação da Administração Pública federal no primeiro ano de mandato do presidente Jair Bolsonaro. O clima de confiança permitiu a edição da Lei nº 13.874, de 20/9/19, conhecida como Lei de Liberdade Econômica. Não é o caso, também, de se transcrever o texto legal, bastando que se transcrevam, ainda que fragmentados, alguns dispositivos, para que se tenha uma clara noção de seus objetivos: *"Artigo 1º — Fica instituída a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, que estabelece normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador"*; *"§2º. Interpretam-se em favor da liberdade econômica, da boa-fé e do respeito aos contratos, aos investimentos e à propriedade todas as normas de ordenação pública sobre atividades econômicas privadas"*; *"Artigo 3º — São direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do [artigo 170 da Constituição Federal](#): VI — desenvolver, executar, operar ou comercializar novas modalidades de produtos e de serviços quando as normas infralegais se tornarem desatualizadas por força de desenvolvimento tecnológico consolidado internacionalmente, nos termos estabelecidos em regulamento, que disciplinará os requisitos para aferição da situação concreta, os procedimentos, o momento e as condições dos efeitos"*.

Esse ambiente altamente favorável ao deslanche da economia sofreu um enorme abalo com o advento da pandemia. O orçamento público foi duramente afetado pelo aumento das despesas e a redução das receitas. Para o enfrentamento das emergências decorrentes do abalo na saúde pública, foi editada a Lei nº 13.979, de 6/2/20 (no início do fenômeno, marcado por muitas incertezas), que foi alterada pela Lei nº 14.035, de 11/08/20 (quando já se tinha alguma noção das urgências e necessidades sociais). Todo o ano de 2020 foi marcado por imensas dificuldades na condução da Administração Pública, gerando uma infinidade de críticas de toda ordem, algumas justas e a imensa maioria ditada por interesses contrariados e visões ideológicas.

Isso não impediu, entretanto, a edição de uma lei de extrema relevância e que vem colmatar uma lacuna secular na atuação da administração pública em todos os níveis de governo. Trata-se da Lei nº 14.026, de 15/7/20, que instituiu o marco legal do saneamento básico, abrangendo águas, esgotos e resíduos sólidos, incentivando a desestatização e criação de consórcios públicos, que estavam previstos no artigo 241 da Constituição Federal, mas foram simplesmente ignorados desde então. Os consórcios públicos, na verdade, foram objeto da Lei nº 11.107 de 6/4/05, que nunca foi aplicada, mas que, agora, ganhou vida com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 14.026/20. Já tivemos oportunidade de dizer que

— Lei Federal nº 14.026/2020", coordenação de Augusto Neves Dal Pozzo, Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, São Paulo, 2021, p. 216)

A lei federal reestrutura a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), a quem caberá instituir normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico por seus titulares e suas entidades reguladoras e fiscalizadoras, de maneira a conciliar uma uniformização nos padrões de prestação dos serviços e o atendimento às peculiaridades locais, estabelecendo padrões de qualidade e eficiência, a regulação tarifária dos serviços com vistas a promover a prestação adequada, o uso racional de recursos naturais, o equilíbrio econômico-financeiro e a universalização do acesso ao saneamento básico, visando a estimular a livre concorrência, a competitividade, a eficiência, bem como estimular, também, a cooperação entre os entes federativos a fim de buscar a universalização dos serviços e a modicidade tarifária.

Por coincidência, na data em que este artigo está sendo escrito (20 de janeiro), o insuspeito jornal *O Estado de São Paulo*, que faz virulenta oposição ao governo federal, publicou editorial com o título "Progressos e indefinições no saneamento", afirmando que o Novo Marco Legal começa a dar frutos, "*três Estados já realizaram leilões bem-sucedidos e ao menos 14 unidades da Federação têm planos de atrair investimentos privados para o tratamento de água e esgoto e a gestão de resíduos sólidos. No entanto, ainda há trabalho a ser feito pelo Congresso, Planalto e Agência Nacional de Águas (ANA) para consumir a regulamentação do Marco e pôr o País definitivamente no rumo da universalização. O Novo Marco está fundamentado em três pilares. Primeiro, a clareza e a padronização da regulação. Depois, o incentivo à prestação regionalizada. E, finalmente, a livre concorrência no mercado*". O recente Decreto nº 10.588, de 24/12/20, dispendo sobre apoio técnico e financeiro ao desenvolvimento de projetos, já é um grande passo adiante, mas muitas normas legais ainda carecem de regulamentação.

Um grande problema, porém, conforme ressalta o editorial, decorre de uma emenda ao projeto original do Executivo mantendo os privilégios dos atuais operadores dos serviços por mais 30 anos. "*Ainda mais importante para conferir segurança jurídica ao mercado e destravar definitivamente os investimentos é que o Congresso aprove o veto do presidente da República à possibilidade de que os atuais contratos com as companhias estatais de água e esgoto sejam renovados por mais 30 anos sem necessidade de licitação. Cinco meses após a sanção da lei, o Congresso ainda não deu sinal de quando apreciará esse e outros vetos*". O resultado dessa indefinição é que "*888 municípios estão no limbo, ou seja, não podem nem continuar os contratos atuais nem organizar licitações*". O editorial termina informando que, além de atender a milhões de brasileiros sem acesso ao saneamento básico, a universalização teria um enorme impacto na economia, dado o enorme montante de recursos que seriam aplicados.

Em síntese, à luz de tudo quanto foi dito acima, o fato é que, não obstante a caótica situação política, a Administração Pública está funcionando regularmente, com erros e acertos, merecendo críticas e elogios, como sempre. O mais importante, porém, como se pretendeu demonstrar, é que existe uma gama de instrumentos legais aptos a promover a retomada do crescimento econômico, a despeito da pandemia. Desnecessário dizer como isso impactaria na qualidade de vida do povo brasileiro.

Date Created

21/01/2021