

Cem dias de Lula 3 e o Direito Administrativo — uma análise

Na semana que se inicia hoje, nossa coluna *Público & Pragmático* completa dois anos de existência.



Gustavo Justino
professor e advogado

Gostaria de agradecer muitíssimo à **ConJur**, na pessoa do querido

Márcio Chaer, pela abertura do espaço dominical para que eu, na qualidade de colunista e curador, assim como todos nossos articulistas permanentes e convidados eventuais — a quem eu também cumprimento e agradeço por suas importantes colaborações analíticas — pudéssemos enfrentar temas e apresentar pontos de vista contemporâneos sobre este campo jurídico que tanto tem evoluído e se desenvolvido nos últimos 20 anos: o Direito Administrativo.

E para marcar o biênio comemorativo de nossa coluna — um espaço aberto, participativo e inclusivo de diferentes ideias e *approaches* sobre a dinâmica transformativa do Direito Administrativo, em uma perspectiva mais realista e pragmática — pretendo analisar o impacto de algumas das realizações empreendidas no transcurso dos cem dias do governo Lula 3 — recém-completados em 10 de abril de 2023 — na administração pública federal e nesse ramo jurídico publicista.

O simbolismo de avaliação dos primeiros cem dias de um governo remonta a 1932, nos Estados Unidos, quando o presidente Roosevelt adotou inúmeras medidas de cunho econômico — o New Deal — para lidar com os efeitos da grave crise econômica de 1929, estabelecendo uma comunicação mais direta com a população para justificar e explicar a essencialidade das providências, as quais imediatamente eram analisadas pela mídia e por analistas políticos.

Assim, olhar para os cem dias de um novo governo passa a ser um referencial prospectivo avaliativo do perfil político-ideológico, ativo e reativo, que provavelmente passará a conferir o tom preponderante da gestão, por meio da adoção de estratégias/ políticas públicas e medidas socioeconômicas de determinado corte, e assim por diante [\[1\]](#).

Contudo, no caso de Lula 3, estas tendências de gestão ficaram fortemente evidenciadas em momento ligeiramente anterior, no contexto do Gabinete de Transição Governamental, instituído ainda em novembro de 2022.

É que a despeito da transição entre governos no contexto pós-eleição de 2022 não tenha se dado de modo tão pacífico e colaborativo como seria o ideal, tão logo ultimado o resultado das urnas, foi oficialmente instituído o *Gabinete de Transição Governamental*, pela Portaria nº 01 (DOU de 08.11.22), o qual teve como objetivo "*reunir informações sobre o funcionamento e a atuação dos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Federal e preparar os atos de iniciativa do presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de janeiro de 2023*" [\[2\]](#).

Por meio de aproximadamente 32 Grupos Técnicos, políticos, parlamentares, estudiosos, juristas e representantes da sociedade civil avaliaram o estado da administração pública em diversos setores e áreas temáticas, apresentando um diagnóstico preliminar setorial seguido de um Relatório Final do Gabinete de Transição Governamental [\[3\]](#), contendo inúmeras propostas de encaminhamentos temáticos e de adoção de políticas públicas, além de outras providências.

Com o início oficial do governo, muitas das recomendações e propostas ali aduzidas começaram a ser colocadas em prática, no rearranjo organizacional determinado pela edição da Medida Provisória nº 1.154, de 1º de janeiro de 2023, a qual estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos ministérios.

Por meio da MP referida, foram recriados antigos ministérios — como o Ministério do Planejamento e Orçamento — e novos foram criados, como Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania, Ministério da Igualdade Social, Ministério das Mulheres, todos de extrema importância para o Direito Administrativo.

Chama a atenção, nesse início de gestão, o denominado "revogaço", o qual se constituiu na adoção de uma série de decretos presidenciais que revogaram decretos expedidos pelo governo Bolsonaro em matérias variadas, como porte de armas (Decreto nº 11.366/23).

Ademais, também uma consequência do "revogaço", temos revigorados e revitalizados conselhos e outros colegiados na administração federal (Decreto nº 11.371/23), os quais ganharam novamente muito espaço em Lula 3, ora (re)integrando-se à Presidência da República — caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico Social Sustentável, o "Conselhão" — ora vinculados a estruturas ministeriais — a exemplo do novo Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais, *Queers*, Intersexos, Assexuais e Outras — CNLGBTQIA+ (Decreto nº 11.471/23), atrelado ao Ministério de Direitos Humanos e Cidadania.



No entanto, não se tem como negar que o campo do combate aos Atos Antidemocráticos foi enormemente reforçado nesse início de governo [4], sobretudo em virtude dos repugnantes atos de vandalismo perpetrados por correligionários, seguidores e simpatizantes do antigo governo em 8 de janeiro de 2023, na Esplanada dos Ministérios e Praça dos Três Poderes, em Brasília.

Aqui destaca-se a criação, pelo artigo 47 do Anexo 1 do Decreto nº 11.328/23, da Procuradoria Nacional da União de Defesa da Democracia-PNDD, a quem compete, dentre outras incumbências, *"representar a União, judicial e extrajudicialmente, em demandas e procedimentos para defesa da integridade da ação pública e da preservação da legitimação dos Poderes e de seus membros para exercício de suas funções constitucionais"*.

Vale ressaltar que a PNDD está em fase de implementação, inclusive a partir da instalação de um grupo de trabalho para o qual fui nomeado e pude contribuir diretamente enquanto jurista especializado em democracia defensiva, que apoiou a Procuradoria Geral da União a construir uma minuta de portaria de sua regulamentação, cujo texto encontra-se em processo de análise institucional na AGU, após ser submetido à consulta pública [5].

Em artigo publicado no último 9 de abril no *Correio Braziliense*, intitulado "O Brasil voltou!" [6], no qual o próprio presidente Lula elenca algumas das realizações de seus cem dias de governo, há ênfase e visibilidade no retorno dos programas e projetos sociais que constituíram marca registrada das anteriores gestões petistas, e que voltam a ter prioridade máxima em Lula 3, tais como Bolsa Família, Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), e Minha Casa, Minha Vida, entre outros.

Uma outra tendência vislumbrada nesse período inicial de governo é a influência, na agenda pública governamental, do que hoje se denomina Agenda ESG, diretamente voltada à implementação nas ações de mercado — e públicas — de conceitos, métricas e valores atrelados aos pilares meio ambiente, social e governança. Exemplo dessa inovação-atualização temos na revitalização e reestruturação do Conselho de Desenvolvimento Econômico Sustentável da Presidência da República, à luz do Decreto nº 11.454, de 24 de março de 2023, cujas tarefas, dentre outras, referem-se a *"articular e mobilizar agentes dos setores econômicos e da sociedade civil para o engajamento em projetos e ações relacionados com o desenvolvimento econômico social e sustentável"* (artigo 2º, inciso III) [7].

Uma inovação bastante louvável, em termos de gestão e instrumentos jurídicos, é a que podemos vislumbrar, por exemplo, no Decreto nº 11.453, de 23 de março de 2023, o qual *"dispõe sobre os mecanismos de fomento do sistema de financiamento à cultura"*.



Aqui é evidente a recalibragem e a readequação de mecanismos jurídicos conhecidos (e alguns mais inovadores), com um uso mais racional e instrumentalizado para a gestão propriamente dita — é o Direito servindo regular e adequadamente à gestão, e não o contrário! — visando alcançar melhores resultados em áreas sensíveis, conferindo-se igualmente mais segurança jurídica ao gestor público para o cumprimento de suas competências cotidianas [\[8\]](#). Embora restrita à cultura, esta nova sistemática operacional pode ser naturalmente ampliada para outras áreas de interesse, sendo que para seu real sucesso, em minha opinião — até pelo caráter pioneiro e inovador — deverão ser acompanhadas por um esforço construtivo de esclarecimento sobretudo dos órgãos de controle como Tribunais de Contas, Ministério Público e controladorias.

Finalmente, no campo da infraestrutura, temos algumas sinalizações.

A primeira, diz respeito a um provável uso mais parcimonioso de desestatizações e privatizações, como pode ser apurado no Decreto nº 11.478, de 6 de abril de 2023, o qual exclui empresas do Programa Nacional de Desestatização e revoga a qualificação de empresas e ativos no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República. De certo modo, a Medida Provisória nº 1.161, de 10 de fevereiro de 2023 também avança nesse sentido.

A segunda sinalização, embora aplicada especificamente ao setor de saneamento básico, diz respeito à adoção de um vetor mais reestatizante na prestação de serviços públicos (de índole mais sensível, provavelmente), com a reinserção de empresas estatais como prestadoras desses serviços, casos dos Decretos nº 11.466 e 11.467, ambos de 5 de abril de 2023, atualmente muito contestados por eventualmente caminharem a uma direção oposta da maior participação privada almejada pelo atual Marco Legal do Saneamento Básico inaugurado pela Lei federal nº 14.026/20.

Finalmente, por meio dos artigos 60 e 64 da MP nº 1.154/23, houve uma ligeira readequação do escopo temático de atuação da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA), a qual passaria — em tese — a retornar à atuação original, qual seja, à estrita regulação da gestão dos recursos hídricos, aparentemente retirando-se de seu foco a regulação por exposição (*sunshine regulation*) do setor de saneamento básico [\[9\]](#).

Ainda que tal mudança normativa tenha como foco especial a ANA, a MP acabou renovando debate a respeito da reestruturação das agências reguladoras como um todo — e que já estava ocorrendo no final de governo Bolsonaro no Congresso Nacional, por meio da "PEC dos Freios e Contrapesos" — e que atualmente serviu para que fosse apresentada uma Emenda à MP nº 1.154/23, pelo deputado federal Danilo Forte (União-CE), propondo um certo esvaziamento das agências reguladoras federais, cujos atos normativos passariam a ser editados não mais por elas, e sim por conselhos inseridos nos ministérios [\[10\]](#).

Por último, no âmbito da política anticorrupção, encontra-se em curso uma recalibragem do foco de atuação da Controladoria-Geral da União (CGU), que passaria a se alinhar de modo mais acentuado com as diretivas de transparência, participação social e *accountability* do "Governo Aberto". As transformações encontram-se em curso — foi criada a Secretaria de Integridade Privada^[11] — e ainda seria muito prematuro empreender qualquer análise mais aprofundada sobre essa agenda, mas aparentemente um peso maior possa ser conferido pela CGU às providências anticorrupção mais preventivas, sem se deixar de lado necessariamente as medidas repressivas.

O foco na prevenção também parece ser a tônica na Advocacia-Geral da União, que, além de se mobilizar para rever posicionamentos do órgão nas gestões Temer e Bolsonaro, pretende atuar para diminuir a litigiosidade em temas diversos, especialmente nas áreas ambiental, social e econômica, de modo a privilegiar soluções negociadas para conflitos que venham a surgir ^[12].

Obviamente muito mais poderia ser apresentado aqui como realizações de Lula 3 que acabam por impactar o Direito Administrativo. Porém optou-se por indicar *highlights* do atual governo, que acabam por encetar tendências transformativas da administração pública e do Direito Administrativo. Cabe-nos acompanhar e debater tais tendências e inovações, e para isso a coluna *Público & Pragmático* prosseguirá à disposição de todos e todas que tenham este propósito dialógico.

[1] O próprio governo Lula 3 disponibilizou dados e informações sobre suas principais realizações nos cem dias iniciais da gestão, subdivididas em quatro eixos temáticos de atuação, quais sejam, social, infraestrutura, produtiva e institucional:

<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2023/04/em-100-dias-250-realizacoes-que-ja-mudaram-os-rumos-do-brasil>.

[2] Toda a documentação e demais atos executados pelo Gabinete de Transição Governamental encontram-se registrados e dispostos em: <https://gabinetedatransicao.com.br/>.

[3] O relatório final do Gabinete de Transição Governamental pode ser acessado na íntegra em: <https://gabinetedatransicao.com.br/wp-content/uploads/2022/12/relatorio-final-da-transicao-de-governo.pdf>.

[4] Nesse sentido, cf. artigo primoroso do ministro Messias, da AGU, disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-fev-27/jorge-messias-instituicao-democratica-indispensavel-brasil>. Acesso em 5 de maio de 2023.

[5] Maiores informações sobre a minuta de portaria de regulamentação da PNDD e seu processo de consulta pública: <https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-inicia-consulta-publica-sobre-regulamentacao-da-procuradoria-nacional-da-uniao-de-defesa-da-democracia>



[6] Disponível: <https://www.correiobraziliense.com.br/opiniaio/2023/04/5086034-artigo-o-brasil-voltou.html>. Acesso em 5 de maio 2023.

[7] Para uma análise mais detida do decreto e sua correlação com o ESG, ler artigo publicado nesta coluna e assinado por Matheus Moreira, disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-abr-16/publico-pragmatico-sustentabilidade-decreto-114542023-esg-administracao-federal>. Acesso em 05 de maio 2023.

[8] Para aprofundar o tema, cf. os seguintes artigos explicativos deste *turning point* esperado para o uso mais efetivo de instrumentos jurídicos para alcançar resultados em áreas diversas de atuação do Estado, sobretudo as mais sensíveis, com maior segurança jurídica a todos os envolvidos: <https://www.jota.info/opiniaio-e-analise/artigos/a-inovacao-tecnico-juridica-a-servico-da-efetividade-das-politicas-publicas-23032023> ; <https://www.jota.info/opiniaio-e-analise/artigos/novo-decreto-de-fomento-transforma-gestao-das-politicas-culturais-29032023>. Acesso em 5 de maio de 2023.

[9] Para uma melhor compreensão da regulação por exposição no âmbito da Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico, vale a leitura de meu artigo, produzido em coautoria com Kaline Ferreira, intitulado "*A mediação e a arbitragem dos conflitos no setor de saneamento básico à luz da Lei federal nº 14.026/20*" e disposto na obra coletiva "*Novo marco legal do saneamento*" (Belo Horizonte: Fórum, 2021, p. 377). Enquanto especialista no tema, venho desenvolvendo por meio de meu escritório uma série de trabalhos de consultoria e assessoria nesses temas – alguns inclusive para a própria ANA.

[10] Cf. Emenda Aditiva à MP 1.154/2023: <https://static.poder360.com.br/2023/02/DOC-EMENDA-54-MPV-11542023-.pdf> .

[11] Cf. Portaria Normativa CGU nº 54, de 14 de fevereiro de 2023. Disponível: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-normativa-n-54-de-14-de-fevereiro-de-2023-464826077#wrapper>. Acesso em 5 de maio de 2023.

[12] Cf. reportagem da *Folha de S.Paulo* sobre o assunto: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2023/02/agu-prepara-revisao-de-posicionamentos-de-bolsonaro-e-temer-no-stf.shtml>. Acesso em 5 de maio de 2023.

Meta Fields