

DIREITO ADMINISTRATIVO CONTEMPORÂNEO

Estudos em homenagem ao
Professor André Saddy

Obra composta por artigos de
pesquisadoras e pesquisadores brasileiros

PREFÁCIO

David Duarte

Flávio Amaral Garcia

ORGANIZADORES

Isabella Macedo Torres

Pedro Luiz Ferreira de Almeida

Raphael Lobato Collet Janny Teixeira

Rafael Lucas da Silva Santos

Alexandre Costeira Frazao



www.cej.com.br

Editor

Pedro Luiz Ferreira de Almeida

Conselho Editorial

André Saddy – Universidade Federal Fluminense (Brasil)

Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo - Escola de Direito do RJ da Fundação Getulio Vargas (Brasil)

Christian Alberto Cao – Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Claudia Ribeiro Pereira Nunes – Yale University (Estados Unidos da América)

Cristiana Maria Fortini Pinto e Silva – Universidade Federal de Minas Gerais (Brasil)

Daniel Wunder Hachem – Universidade Federal do Paraná (Brasil)

Emerson Affonso da Costa Moura – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (Brasil)

Irene Patrícia Nohara – Universidade Presbiteriana Mackenzie (Brasil)

João Miranda – Universidade de Lisboa (Portugal)

José Eugenio Soriano García – Universidad Complutense de Madrid (Espanha)

José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (Brasil)

Julián Pimiento Echeverri – Universidad Externado de Colombia (Colombia)

Orlando Vignolo Cueva – Universidad de Piura (Perú)

Pablo Schiavi – Universidad de la República / Universidad de Montevideo (Uruguai)

Reinaldo Funes Monzote – Universidad de Havana (Cuba)

Rodrigo Ferrés Rubio – Universidad Católica del Uruguay (Uruguai)

Sede: Rua Alcindo Guanabara n.º 24, sala 1405, Rio de Janeiro,
RJ, Centro da Cidade, CEP 20.031-915, Brasil

ORGANIZADORES

Isabella Macedo Torres
Pedro Luiz Ferreira de Almeida
Raphael Lobato Collet Janny Teixeira
Rafael Lucas da Silva Santos
Alexandre Costeira Frazão

**Direito Administrativo Contemporâneo: Estudos em homenagem
ao professor André Saddy**

AUTORES

Alexandre Costeira Frazão - Alexandre Magno Antunes De Souza - Amanda Figueiredo de Andrade - Ana Luiza Calil - Ana M. M. Mendes Cosenza - Andrea Drumond de Meireles Seyller - Andressa Moleiro - Bruno Mello Corrêa de Barros Beuron - Caio Mário Lana Cavalcanti - Camila Santiago - Carolina Zancaner Zockun - Cristiana Fortini - Diogo Alves Verri Garcia De Souza - Eduardo Langoni de Oliveira Filho - Fabiane Barbosa Ferraz - Felipe Dalenogare Alves - Horácio Augusto Mendes De Sousa - Isabella Macedo Torres - Jader Esteves da Silva - João Victor Tavares Galil - José Guilherme Berman - José Osório do Nascimento Neto - José Sérgio da Silva Cristóvam - José Vicente Santos de Mendonça - Luiza Szczerbacki Castello Branco - Luciana Santos de Queiroz Pereira - Matheus Alves Moreira da Silva - Matheus Castro - Matheus Mascarenhas Guzella - Maurício Zockun - Paulo Corval - Pedro Luiz Ferreira de Almeida - Rafael Carvalho Rezende Oliveira - Raphael Lobato Collet Janny Teixeira - Rayssa Duarte da Silva - Ricardo Marcondes Martins - Ronaldo José de Andrade - Tatiana dos Santos Ribeiro Strauch - Tassiane Moraes

Rio de Janeiro
2025

Copyright © 2025 by Isabella Macedo Torres; Pedro Luiz Ferreira de Almeida;
Raphael Lobato Collet Janny Teixeira; Rafael Lucas da Silva Santos; Alexandre
Costeira Frazão

Categoria: Direito Administrativo
Produção Editorial
Centro para Estudos Empírico-Jurídicos (CEEJ)

Diagramação: Centro para Estudos Empírico-Jurídicos (CEEJ)

Capa: Júlia Almeida

O Centro para Estudos Empírico-Jurídicos (CEEJ) não se responsabiliza pelas opiniões emitidas nesta obra, pelo seu autor, bem como esclarece que o padrão ortográfico e o sistema de citações e referências são prerrogativas do seu autor.

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, inclusive, quanto às características gráficas ou editoriais. A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, e Lei n.º 6.895, de 17/12/1980), sujeitando-se à busca e apreensão e indenizações diversas (Lei n.º 9.610/1998).

Todos os direitos desta edição são reservados ao Centro para Estudos Empírico-
Jurídicos (CEEJ)
Impresso pela Bok2

Catálogo: Daniele Ferreira Alvarenga - CRB7 6873/RJ

Torres, Isabella Macedo

Direito Administrativo Contemporâneo: Estudos em homenagem ao professor André Saddy / Isabella Macedo Torres; Pedro Luiz Ferreira de Almeida; Raphael Lobato Collet Janny Teixeira, Rafael Lucas da Silva Santos, Alexandre Costeira Frazao [orgs.]. – Rio de Janeiro: CEEJ, 2025.

646 p.

ISBN: 978-65-80262-28-1

Inclui tabelas, notas e referências.

1. Direito Administrativo Contemporâneo
2. André Saddy – homenagem
3. André Saddy - obras. I. Título. II. Série.

CDD – 341.3

SUMÁRIO

PREFÁCIO	5
HOMENAGEM DA ORGANIZADORA.....	9
HOMENAGEM DO EDITOR	11
AGRADECIMENTO DOS COORDENADORES	15

AUTONOMIA PÚBLICA	29
--------------------------------	-----------

CONTROLE DE SUBJETIVIDADES OU AUTONOMIAS PÚBLICAS SEGUNDO ANDRÉ SADDY: atos com margem de liberdade de eleição/atuação	31
---	-----------

Ana Margareth Moreira Mendes Cosenza

Introdução.....	31
1. O Direito Administrativo entre a liberdade dos cidadãos e a autoridade do Estado	32
2. Formas de manifestações de vontade administrativa: o ambiente decisório	37
3. Subjetividades ou autonomias públicas	43
3.1. Atuação vinculada	47
3.2. Atuação conformadora (liberdade de conformação ou de configuração)	48
3.3. Discricionariedade em seu sentido técnico-jurídico	50
3.4. Liberdade para interpretação dos conceitos jurídicos indeterminados ..	53
3.5. Apreciatividade da Administração Pública	56
4. Controle das subjetividades ou autonomias da Administração Pública ...	65
Conclusões.....	80
Referências bibliográficas	82

LIBERDADE DE CONFORMAÇÃO NA FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS SOB A ÓTICA DA AUTONOMIA FEDERATIVA.....	87
---	-----------

Jader Esteves da Silva

Rafael Carvalho Rezende Oliveira

1. Introdução.....	87
2. Fiscalização de contratos administrativos	89

3. Autonomia federativa	91
4. Liberdade de conformação dos agentes públicos	93
5. A Nova Lei de Licitações e a ampliação da utilização do poder regulamentar	95
6. Os riscos da parametrização da atividade fiscalizatória pela Administração Federal	97
7. A liberdade de configuração da atividade fiscalizatória como vertente de eficiência administrativa.....	99
8. Conclusões.....	103
Referências	104

O PAPEL DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL NA APRECIATIVIDADE ADMINISTRATIVA..... 107

Andrea Drumond de Meireles Seyller

Diogo Alves Verri Garcia de Souza

Introdução.....	107
1. Sobre o Autor Homenageado e sobre sua Obra.....	108
2. Uma apresentação sobre a teoria da apreciatividade administrativa	110
3. A Agência Nacional de Aviação Civil e as distintas funções e formas de atuação administrativa	115
4. Estudo de caso da apreciatividade administrativa e a atuação da Agência Nacional de Aviação Civil nos Tribunais.....	122
Conclusão.....	127
Referências	128

DISCRICIONARIEDADE PARA APLICAÇÃO DE PENAS NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES: Uma análise crítica súmula 650 do STJ..... 131

Eduardo Langoni de Oliveira Filho

Introdução.....	131
1. As diferentes formas de subjetividades existentes da atuação administrativa	134
1.1 A atuação vinculada – ausência de liberdade	135
1.2 Margem de livre apreciação dos conceitos jurídicos indeterminados ..	138
1.3 Liberdade de conformação	139

1.4 Apreciatividade.....	140
2. A natureza do ato de aplicação da pena de demissão à luz da doutrina e jurisprudência	140
2.1 A natureza jurídica do ato de aplicação da pena de demissão pela doutrina	141
2.2 A natureza jurídica do ato de aplicação da pena de demissão pela jurisprudência – a Súmula 650 do STJ	144
3. Uma análise crítica da súmula 650 do STJ.....	146
3.1 A necessária análise da existência ou não de liberdade de atuação para a autoridade pública aplicar pena diversa da demissão	147
3.2 Os princípios e a aplicação da pena de demissão na forma da súmula 650 do STJ.....	148
Considerações finais.....	151
Referências	154

SUBJETIVIDADE NA FORMAÇÃO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS

157

Paulo Corval

Matheus Castro

Introdução.....	157
1. Consórcios Intermunicipais e a lógica cooperativa	161
2. Radiografia dos Consórcios Públicos intermunicipais no Rio de Janeiro	168
3. Subjetividade na formação de consórcios intermunicipais no Estado do Rio de Janeiro.....	176
Considerações finais.....	180
Referências	181

SUBJETIVIDADES INCIDENTES NA NORMATIZAÇÃO DA ADOÇÃO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL PELO TCU.....

185

Raphael Lobato Collet Janny Teixeira

Introdução.....	185
1. Inteligência Artificial nas atividades de Controle	187
1.1 Possíveis campos de aplicação	188
1.2 Soluções de IA atualmente adotadas pelo TCU	190

2. Da problemática ética relacionada à IA.....	192
3. Solução: Autorregulação do uso ético da IA no TCU.....	196
3.1 Normativo atual sobre IA no TCU.....	197
4. Diretrizes para o ato normativo sobre uso ético de IA: subjetividades incidentes.....	200
4.1 Liberdade conformadora ou configuradora para autorregulação da adoção de IA.....	200
4.2 Margem de livre apreciação do princípio da moralidade administrativa como conceito jurídico indeterminado.....	202
Conclusões.....	206
Referências.....	208

O PODER JUDICIÁRIO “POLÍTICO-ADMINISTRADOR” E A APLICAÇÃO CONTEMPORÂNEA DA SEPARAÇÃO DOS PODERES..... 213

Matheus Mascarenhas Guzella

Introdução.....	213
1. O Poder Judiciário “político - administrador”.....	214
2 Autonomia pública e Poder Executivo: os limites do controle jurisdicional.....	217
3 A separação dos poderes e as funções constitucionais: crise ou releitura?.....	221
Conclusão.....	226
Referências.....	227

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA..... 229
O ATO ÍMPROBO QUE ATENTA CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO: AS MUDANÇAS DA LEI Nº 14.230/21..... 231

Cristiana Fortini

Caio Mário Lana Cavalcanti

Introdução.....	231
1. O art. 11 da lei nº 8.429/92: como era?.....	232
2. O art. 11 da lei nº 8.429/92: como passou a ser?.....	239
Conclusão.....	244
Referências bibliográficas.....	245

APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA NA RESPONSABILIDADE POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

..... 249

Pedro Luiz Ferreira de Almeida

Amanda Figueiredo de Andrade

Introdução.....	249
1. O princípio da insignificância no Direito penal.....	251
2. Improbidade Administrativa.....	257
2.1 Corrupção e bem jurídico tutelado	257
2.2 Tipicidade material e improbidade administrativa	263
3. O princípio da insignificância e a improbidade administrativa	269
Conclusão	274
Referências	276

REGULAÇÃO 279

REGULAÇÃO E SERVIÇOS PÚBLICOS..... 281

Ricardo Marcondes Martins

Introdução.....	281
1. Conceito jurídico de regulação	282
2. Serviços públicos e suas “crises”	284
3. Serviços públicos brasileiros e o golpe jurídico	288
3.1. Concorrência e serviço público	289
3.2 Controle pelo CADE	290
3.3 Consumidor e usuário	291
4. Regulação de serviços públicos.....	291
Conclusões.....	295
Referências bibliográficas	296

REGULAÇÃO SIMÉTRICA E ASSIMÉTRICA: LIMITES LEGÍTIMOS..... 299

Maurício Zockun

Carolina Zancaner Zockun

1. O que é regulação estatal?	299
-------------------------------------	-----

2. O que é regulação administrativa?.....	300
3. Assimetria regulatória (i)legítima.....	302

DIAGNÓSTICO PRELIMINAR SOBRE A ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO NA AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO..... 307

Luiza Szczerbacki Castello Branco

Introdução.....	307
1. Análise de Impacto Regulatório	310
1.1. Experiência dos EUA	310
1.2. Experiência da Inglaterra.....	312
1.3. Experiência da União Europeia	313
1.4. Definição de AIR.....	315
2. Marco jurídico aplicável no Brasil	316
2.1. Normativo da AIR	316
2.2 Normativo da AIR na ANP	318
3. Resultados e discussões	318
3. Considerações finais.....	323
Referências	324

TRANSPARÊNCIA NAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS PANORAMA NORMATIVO E BREVES EXERCÍCIOS EMPÍRICOS..... 327

José Vicente Santos de Mendonça

Ana Luiza Calil

Introdução.....	327
1. A consolidação da publicidade como princípio democrático	328
2. Publicidade no Brasil pós-88: contexto e quadro constitucional.....	331
2.1. Panorama Normativo	333
3. Transparência e agências: Lei das Agências e Instrumentos de Publicização	338
4. Transparência nas Agências Federais: breves exercícios empíricos	341
4.1 Cenário anterior a 2019	341
4.2 Cenário atual: implementação de instrumentos da Lei nº 13.848/2019	343
Encerramento.....	345
Referências	346

POR UMA AUTARQUIA ESPECIAL ANTICORRUPÇÃO..... 351

José Guilherme Berman

Introdução.....	351
1. Princípios Aplicáveis ao PAR	356
2. Inadequação do art. 18 da LAC	359
2.2. A indevida confusão entre acusador e julgador	360
2.3. Ausência de independência da autoridade julgadora.....	361
2.4. Delegação indevida de poder de polícia a entidades de direito privado	363
3. Por que uma autarquia especial anticorrupção?.....	367
Conclusão	369
Bibliografia.....	370

NEOCONSTITUCIONALISMO E REGULAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE CONSECUÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE..... 373

Tatiana dos Santos Ribeiro Strauch

Luciana Santos Queiroz Pereira

Introdução.....	373
1. Constitucionalismo	374
2. Neoconstitucionalismo	375
3. Evolução Dos Direitos Fundamentais.....	375
3.1. Evolução dos direitos fundamentais nas Constituições brasileiras.....	376
3.2. Evolução do direito à saúde nas Constituições brasileiras	380
4. O Direito À Saúde E A Constituição De 1988	382
5. Direito Regulatório E O Estado De Bem-Estar Social	384
6. Regulação E Direito À Saúde	386
6.1. Regulação na saúde suplementar.....	389
Conclusão	391
Referências	392

TOKENIZAÇÃO DE CRÉDITOS DE CARBONO E A BUSCA PELA REGULAÇÃO DESSE MERCADO NO BRASIL..... 395

Alexandre Magno Antunes de Souza

Introdução.....	395
1. A revolução dos Créditos de Carbono e sua tokenização por meio da Blockchain.....	399
1.1. A busca pela solução do problema ambiental no mundo	399
1.2. A amarga experiência francesa com o TVA de Carbono	404
1.3. Comoditização do Carbono como uma solução ao problema ambiental	406
1.4. Certificação da emissão de Créditos de Carbono e o uso da Blockchain	410
2. Ativos Digitais Criptografados e o “ <i>Howey Test</i> ” como parâmetros para definição dos Créditos de Carbono Tokenizados	417
2.1 Do Bitcoin aos Créditos de Carbono Tokenizados.....	417
2.2. Créditos de Carbono Tokenizados como espécies de Ativos Digitais Criptografados	418
2.3 Aplicação do “ <i>Howey Test</i> ” aos Créditos de Carbono Tokenizados ...	421
3. Entre “ <i>Standards</i> ” transnacionais aos tratados e legislações, uma busca regulatória no Brasil	423
3.1 As formas de regulação sob um ponto de vista além do Estado.....	423
3.2. Os “ <i>Standards</i> ” transnacionais e a importância de um sistema regulatório global	429
3.3 A busca regulatória dos Créditos de Carbono Tokenizados no Brasil .	436
Considerações finais.....	441
Referências	444

INFRAESTRUTURA..... 451

O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO EM CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS NA LEI Nº 14.133/2021: REFLEXÕES SOBRE OS IMPACTOS DECORRENTES DE VARIAÇÃO CAMBIAL 453

Felipe Dalenogare Alves

Fabiane Barbosa Ferraz

Introdução.....	453
1. O reequilíbrio Econômico-financeiro em sentido estrito na Lei nº 14.133/2021: a teoria da imprevisão, o fato da administração e o fato do príncipe.....	455

2. A variação cambial como fato ensejador da teoria da imprevisão para o reequilíbrio econômico-financeiro em contratos de obras públicas	462
Conclusão	466
Referências	467

PPP E CONCORRÊNCIA..... 471

Alexandre Costeira Frazão

Introdução.....	471
1. Concorrência e Serviços Públicos: da separação à interação.	473
2. Os Contratos de PPP e concorrência: riscos e possibilidades de mitigação	475
2.1. Os prazos contratuais da Lei 11.079/2004 e os seus efeitos anticoncorrenciais.....	476
2.2. A Complexidade dos procedimentos licitatórios para a contratação de PPP como fator anticoncorrencial.	478
Conclusão	479
Referências	480

DESENVOLVIMENTO E NOVAS TECNOLOGIAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAL: OS RISCOS E DESAFIOS DA UTILIZAÇÃO DE IA NO ÂMBITO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS 483

Bruno Mello Corrêa de Barros Beuron

José Sérgio da Silva Cristóvam

Introdução.....	483
1. Sociedade Informacional e Alta Modernidade: a infraestrutura digital como catalisadora do desenvolvimento.....	485
2. Tecnologias, Modernidade e Governo Digital.....	488
3. Inteligência Artificial e Direitos Fundamentais: perspectivas e contornos na Administração Pública digital	492
Conclusão	498
Referências	500

PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO E PLANO DE CONTRATAÇÃO ANUAL NA LEI N.º 14.133/2021: DESAFIOS A SEREM SUPERADOS 505

Matheus Alves Moreira da Silva

Introdução.....	505
1. Planejamento e Administração	506
1.1. O Planejamento Como Princípio Do Direito Administrativo	508
1.2. O Planejamento Como Princípio Setorial Das Licitações	509
2. O Plano De Contratações Anual Como Ferramenta De Gestão	511
3. Desafios Para A Implementação, Elaboração, Execução E Controle Do Plano De Contratação Anual	514
Conclusões.....	519
Referências	520

REGULAÇÃO NO SISTEMA DE RECURSOS HÍDRICOS NO BRASIL: CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O INSTRUMENTAL DOS CONTRATOS DE GESTÃO 523

Rayssa Duarte da Silva

Introdução.....	523
1. Administração Pública consensual e a colaboração público-privada aplicada à gestão de recursos hídricos	524
2. Sistema de Gerenciamento dos Recursos Hídricos Brasileiro: Entidades Privadas de Apoio Técnico e Executivo.....	530
3. Contratos de Gestão como instrumento da colaboração público-privadas: preceitos gerais e perspectivas.....	534
Considerações Finais.....	546
Referências	547

PARCERIAS CONTRATUAIS ENTRE O ESTADO E AS *STARTUPS* PARA O DESENVOLVIMENTO DE TECNOLOGIAS E INOVAÇÕES PARA OS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE 553

Horácio Augusto Mendes de Sousa

Introdução.....	553
1. Aspectos jurídicos da intervenção do Estado na ordenação jurídico-social	

da saúde pública	555
2. A possibilidade de parcerias contratuais entre o Estado e as <i>startups</i> para a criação de tecnologias e inovações voltadas ao desenvolvimento dos serviços públicos de saúde.....	561
Conclusões.....	567
Referências	568

A CELEBRAÇÃO DOS CONTRATOS DE *ENGINEERING, PROCUREMENT AND CONSTRUCTION* (EPC) À LUZ DA REGULAÇÃO DO MERCADO DE ÓLEO E GÁS NO BRASIL 573

Isabella Macedo Torres

Introdução.....	573
1. Contratos de Engineering, Procurement and Construction (EPC) no direito brasileiro	574
1.1. Natureza jurídica da contratação EPC	578
2. Concessão de exploração na indústria de petróleo e gás: das rodadas de licitação ao modelo de oferta permanente	581
3. Subcontratações oriundas dos contratos de concessão de petróleo e gás natural no Brasil: a celebração dos contratos de EPC	585
Conclusões.....	592
Referências	593

INOVAÇÃO REGULATÓRIA E INFRAESTRUTURA ENERGÉTICA: contribuições do Direito Administrativo para o desenvolvimento..... 597

José Osório do Nascimento Neto

Introdução.....	597
1. Inovação Regulatória e Desenvolvimento na Transição Energética	598
2. Governança e Segurança na implementação de Energias Renováveis ...	599
2.1. Gestão de riscos para proteção dos projetos de energia renovável.....	600
2.2. Mecanismos financeiros e incentivos econômicos para investimentos seguros em energias renováveis	601
2.3. Emergentes e Segurança Tecnológica	603
3. Eficácia dos mecanismos jurídicos do Direito Administrativo contemporâneo no âmbito da transição energética.....	604
Considerações finais.....	605

Referências 606

RENOVAÇÃO DA CONCESSÃO DAS DISTRIBUIDORAS DE ENERGIA ELÉTRICA..... 609

Camila Santiago Campello Costa

Andressa Ferreira de Campos Moleiro

Tassiane de Fátima Moraes

Introdução..... 609

1. Contexto histórico das concessões de energia elétrica 610

2. Definição dogmática de concessão de serviço público..... 613

2.1 Cabimento da prorrogação da concessão de serviço público 615

3. Os avanços e os desafios apresentados pelo Decreto nº 12.068/2024 616

Conclusão 620

Referências 621

BENS PÚBLICOS DE USO ESPECIAL EXPLORADOS ECONOMICAMENTE: O *NEW PUBLIC MANAGEMENT* E O SETOR MUSEOLÓGICO BRASILEIRO 623

Ronaldo José de Andrade

João Victor Tavares Galil

Introdução..... 623

1. Um caso concreto do setor museológico e seu contexto como ponto de partida..... 626

2. O contrato de gestão como instrumento da *new public management*..... 628

3. O uso privativo e a cessão de uso de bem público no direito positivo brasileiro 634

3.1. Investigação doutrinária acerca da razoabilidade na cessão de uso do bem para sua exploração econômica acessoriamente ao contrato de gestão 638

3.2. Investigação do suporte normativo para a cessão de uso do bem público de uso especial pela organização social a terceiro com interesse lucrativo 640

Considerações Finais 643

Referências 644