



# Revista Jurídica da **PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO ACRE**

Volume 13, anual, 2018.



**REVISTA DA  
PROCURADORIA-GERAL  
DO ESTADO DO ACRE**

**Centro de Estudos Jurídicos**

**MARIA LÍDIA SOARES DE ASSIS**  
Procuradora-Geral do Estado do Acre

**LEONARDO SILVA CESÁRIO  
ROSA**  
Procurador-Geral Adjunto

**SÁRVIA SILVANA SANTOS LIMA**  
Corregedora-Geral da PGE

**RODRIGO FERNANDES DAS  
NEVES**  
Procurador-Chefe do Centro de Estudos  
Jurídicos

---

Qualquer parte desta publicação  
pode ser reproduzida desde que  
citada a fonte, sendo proibidas as  
reproduções para fins comerciais.  
A revista é disponível virtualmente  
no site [www.pge.ac.gov.br](http://www.pge.ac.gov.br).

Procuradoria-Geral do Estado do  
Acre - Centro de Estudos Jurídicos  
- Avenida Getúlio Vargas, 2852,  
Bosque, Rio Branco, AC, CEP  
69900-589.

Fone: (68) 3901-5100 / 3901-5102.  
[www.pge.ac.gov.br](http://www.pge.ac.gov.br)  
[imprensa.pge@ac.gov.br](mailto:imprensa.pge@ac.gov.br)

12ª Volume -Versão *on-line* (2018).

---

Todos os direitos reservados  
A reprodução não autorizada desta publi-  
cação, no todo ou em parte, constitui viola-  
ção dos direitos autorais (Lei no 9.610).  
Dados Internacionais de Catalogação na  
Publicação (CIP)

Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Acre.  
Vol. 13., Centro de Estudos Jurídicos/PGE, 2018.  
Periodicidade Anual.  
ISSN: 2316-6045

## **CONSELHO EDITORIAL**

Alberto Tapeocy Nogueira  
Daniel Gurgel Linard  
Francisca Rosileide de O. Araújo  
Gerson Ney Ribeiro Vilela Junior  
Leandro Rodrigues Postigo Maia  
Luciano Fleming Leitão  
Maria José Maia N. Postigo  
Pedro Augusto França de Macêdo  
Rafael Pinheiro Alves  
Rodrigo Fernandes das Neves  
Sárvia Silvana Santos Lima  
Thomaz Carneiro Drumond

## **EQUIPE DO CEJUR**

Cássio Santana de Oliveira  
Eliany Mansour do Valle  
Luciane Mendes da Silva  
Sulanira Barroso Carvalho

## **CHEFIA DA COORDENADORIA DE DIVULGAÇÃO E IMPRENSA**

Vinícius da Silva Cardozo

## **FOTO DA CAPA**

Davi Pinheiro Sopchaki

## **EDITORIAÇÃO**

Rafaella Magalhães dos Santos

CDD – 340.05 CDU – 34(05)

## PROCURADORES DO ESTADO

Alberto Tapeocy Nogueira	Mayko Figale Maia
Andrei Cezar Windscheid Cruzeiro de Holanda	Neyarla de Souza Pereira
Caterine Vasconcelos de Castro	Nilo Trindade Braga Santana
Cristovam Pontes de Moura	Paulo César Barreto Pereira
Daniela Marques C. de Carvalho	Paulo Jorge Silva Santos
Daniel Gurgel Linard	Pedro Augusto França de Macedo
David Laerte Vieira	Rafael Pinheiro Alves
Edson Américo Manchini	Raíssa C. Fonseca e Albuquerque
Érico Maurício Pires Barboza	Rodrigo Fernandes das Neves
Fábio Marcon Leonetti	Rosana Fernandes Magalhães
Francisca Rosileide de O. Araújo	Sárvia Silvana Santos Lima
Francisco Armando de F. Melo	Silvana do Socorro Melo Maués
Gerson Ney Ribeiro Vilela Junior	Tatiana Tenório de Amorim
Gustavo Faria Valadares	Thiago Torres Almeida
Harlem Moreira de Sousa	Thomaz Carneiro Drumond
Janete M. D'Albuquerque Lima	Tito Costa de Oliveira
João Paulo Aprígio de Figueiredo	
João Paulo Setti Aguiar	
Leandro Rodrigues Postigo Maia	
Leonardo Silva Cesário Rosa	
Luciano Fleming Leitão	
Luciano José Trindade	
Luís Rafael Marques de Lima	
Luíz Rogério Amaral Colturato	
Márcia Krause Romero	
Márcia Regina de Sousa Pereira	
Marcos Antônio Santiago Motta	
Maria de Nazareth M. de A. Lambert	
Maria Eliza Schettini C. H. Viana	
Maria José M. Nascimento Postigo	
Maria Lídia Soares de Assis	
Mauro Ulisses Cardoso Modesto	

## **PROCURADORES DO ESTADO JUBILADOS**

Ademilde Marinho Soares  
Aquileu José da Silva Filho  
Azeilda Benevides Viga  
Derci Maria de Lima  
Dione Daher Oliveira de Menezes  
Felix Almeida de Abreu  
Francisco Elnó Jucá  
Frederico Jorge Magalhães Pereira de Lira  
Ivan Fernandes da Cunha Filho  
José Maria Torres de Albuquerque  
José Rodrigues Teles  
Maria Ferreira Martins de Araújo  
Maria Perpétuo Socorro de Souza Gomes  
Maria Tereza Flor da Silva  
Mario Izídio dos Santos  
Marize Anna de Oliveira Singui  
Marluce Costa de Oliveira  
Maurinete de Oliveira Abomorad  
Oriêta Santiago de Moura  
Roberto Ferreira da Silva

## **IN MEMORIAN**

Alberto Augusto de Oliveira  
Cristovam Lima de Oliveira  
Francisco Fernandes de Melo  
João Batista Aguiar  
Maria da Conceição Castelo Branco Coelho

# SUMÁRIO

## ARTIGOS

- A Consultoria Jurídica e a Representação Judicial da  
Administração Indireta Pela Procuradoria-Geral do Estado do  
Acre.  
**Harlem Moreira de Sousa ..... 09**
- Aplicação das Modalidades Licitatórias Específicas Constantes  
nas Diretrizes do Banco Mundial nas Contratações com  
Recursos Provenientes Dessa Instituição Financeira.  
**Paulo Cesar Barreto Pereira ..... 25**
- Regularização Ambiental de Imóveis Rurais.  
**Érico Maurício Pires Barboza ..... 51**





# **A CONSULTORIA JURÍDICA E A REPRESENTAÇÃO JUDICIAL DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA PELA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO ACRE.**

**Harlem Moreira de Sousa**

**RESUMO:** Este artigo debate a representação judicial e a consultoria jurídica da chamada administração indireta por parte da Procuradoria-Geral do Estado, tal como prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, demonstrando as exceções a essa regra, tanto as previstas nos atos das disposições constitucionais transitórias (ADCT) da Constituição da República Federativa do Brasil quanto na moderna jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Para tanto, faz-se um escorço histórico no direito constitucional positivo, chegando-se ao atual estágio normativo de unicidade, delimitando o modelo constitucional estabelecido para a Advocacia Pública no âmbito dos Estados-membros da Federação e do Distrito Federal, extraindo-se daí o princípio da unicidade orgânica. Ao depois, faz-se uma imersão na legislação estadual, a fim de aferir sua adequação com os mandamentos da Constituição Federal, bem como um exame do controle de constitucionalidade acerca do tema, no que diz respeito a modelos de outros estados.

## **1. INTRODUÇÃO**

Recentemente tivemos a entrada em vigor da Lei Complementar Estadual n. 332, de 15 de março de 2017, a qual atribuiu à Procuradoria-Geral do Estado do Acre missão de representar judicialmente e prestar consultoria jurídica à chamada

Administração Indireta, conforme dicção do artigo 86-A, por ela introduzido na Lei Orgânica da PGE/AC (LCE 45/1994)<sup>1</sup>.

Contudo, a introdução de tal dispositivo no ordenamento jurídico, por si só, não teve o condão de explicitar se a medida se deu por escolha governamental (discricionariedade) ou para adequar o sistema de representação judicial e consultoria jurídica aos ditames constitucionais, haja vista que há modelo de advocacia pública para os estados-membros e Distrito Federal previsto na Carta da República.

Dessa maneira, o propósito deste artigo é lançar luzes sobre o tema, respondendo a esse questionamento de maneira satisfatória, a fim de melhor compreender a inovação legislativa e a ela dar concretude, conforme a vontade do legislador constituinte originário.

Para tanto, este estudo consistirá em análise bibliográfica e dogmática acerca do tema, valendo-se não só do texto constitucional e sua evolução, mas das lições doutrinárias postas em torno dos conceitos jurídicos envolvidos, bem como da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, haja vista que a organização do estado tem lugar na Carta da República.

## **2. ADVOCACIA PÚBLICA NOS ESTADOS E DISTRITO FEDERAL. ESCORÇO HISTÓRICO E ATUAL ESTÁGIO CONSTITUCIONAL**

Primeiramente, convém esclarecer que os textos constitucionais que precederam a atual Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 ou nada dispunham acerca da

---

<sup>1</sup> BRASIL. Estado do Acre. Lei Complementar estadual n. 332, de 15 de março de 2017. Disponível em: < <https://goo.gl/AM57mk> >. Acesso em 14/09/2018.

atividade da Advocacia Pública, ou a cometiam aos Órgãos do Ministério Público, conforme se pode aferir nos seguintes dispositivos: CR/1891, arts. 58, § 2º, e 81, § 1º; CR/1934, art. 95; CR/1937, art. 99; CR/1946, art. 126, parágrafo único; CR/1967 138, § 2º; CR/1969 95, § 2º.

No entanto, modernamente, a Ordem Constitucional vigente tem previsto nos artigos 131 e 132 da Carta da República de 1988 uma seção dedicada exclusivamente à Advocacia Pública, tanto a da União, no primeiro dispositivo, quanto às dos estados-membros e do Distrito Federal, no artigo seguinte.

Assim, considerando ser objeto de estudo neste artigo jurídico apenas o modelo constitucional da Advocacia Pública nos Estados e no DF, visitemos a previsão hodierna acerca do tema<sup>3</sup>:

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias.

Por oportuno, cumpre mencionar uma exceção a esse modelo que a própria Carta Magna prevê, nos Atos das Disposições

2 BRASIL. Constituições anteriores. Disponível em <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/constituicoes-antiores-1>> Acesso em 14/09/2018.

3 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em 14/09/2018.

Constitucionais Transitórias, em seu artigo 69 dos ADCT: “Será permitido aos Estados manter consultorias jurídicas separadas de suas Procuradorias-Gerais ou Advocacias-Gerais, desde que, na data da promulgação da Constituição, tenham órgãos distintos para as respectivas funções”.

Dessa forma, temos como modelo obrigatório, segundo o direito constitucional positivo, de caráter cogente e vinculante, a representação judicial e a consultoria jurídica dos entes federados exercida por um único Órgão, salvo se quando da promulgação da Constituição o ente possuísse Órgão exclusivo para consultoria jurídica.

Porém, o atual estágio da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite outras duas situações que excepcionam o modelo constitucional de assessoramento jurídico e representação judicial dos estados-membros e do DF. Senão vejamos.

A primeira exceção de índole jurisprudencial é nos casos de representação judicial de Assembleia Legislativa ou de Tribunal de Contas quando necessitam praticar, em nome próprio, atos processuais na defesa de sua autonomia e independência frente aos demais poderes, podendo realizar também consultoria e assessoramento jurídico desses Órgãos. Tal entendimento foi manifestado no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 94/RO, pelo Supremo Tribunal Federal<sup>4</sup>.

Já a segunda, trata de concessão de mandato *ad juditia* a advogados, para causas especiais, a saber, que demandem alto grau de especialização, o que, de qualquer sorte, demanda submissão ao crivo da Procuradoria-Geral do Estado. Foi o que

---

4 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de Inconstitucionalidade n.94/RO. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1491622>> Acesso em 14/09/2018.

restou assentado no julgamento da PET 409-AC (Ação Cautelar Inominada) com Agravo Regimental, também pelo STF<sup>5</sup>.

Assim, temos um mecanismo de assessoramento jurídico e representação judicial que deve ser exercido em prol dos estados membros e do DF de maneira exclusiva por Procuradores do Estado, salvo nas exceções mencionadas, as quais se referem à consultoria jurídica do Poder Legislativo, e por ser igualmente independente, o Poder Judiciário; e naqueles casos de representação judicial que consistem em preservação de suas prerrogativas, autonomia e independência.

Por conseguinte, tem-se como válida a interpretação segundo a qual o **assessoramento jurídico do Poder Executivo** e a **representação judicial do ente federado** devem se dar, **invariavelmente**, pelos Procuradores do Estado, salvo na exceção do art. 69 dos ADCT, que se refere aos estados-membros que possuíam Órgão exclusivo de Consultoria Jurídica quando da promulgação da CRFB/88.

### **3. PODER EXECUTIVO. DEFINIÇÃO. CONCEITUAÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA**

Conforme se depreende da leitura do artigo 2º da Carta da República, “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”<sup>6</sup>. Embora o aludido dispositivo mencione a expressão “poderes da União”, a interpretação sistemática da Constituição Federal autoriza a conclusão de que os Poderes nos Estados obedecem a uma

5 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de Inconstitucionalidade n. 94/RO. Disponível em <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1493104>> Acesso em 14/09/2018.

6 *Ibidem*;

simetria, haja vista, entre outros, o que dispõem os artigos 27 – Poder Legislativo, 28 – Poder Executivo e 125 – Poder Judiciário, todos da mesma CRFB<sup>7</sup>.

Pois bem, como é sabido, a cada Poder corresponde uma função preponderante, embora estes exerçam, vez por outra, atividades anômalas que se assemelham às funções uns dos outros. Ou nos dizeres de José dos Santos Carvalho filho<sup>8</sup>:

[...] ao Poder Legislativo foi cometida a função normativa... ao Executivo, a função administrativa; e ao Judiciário, a função jurisdicional. Entretanto, não há exclusividade no exercício das funções entre os poderes. Há, sim, preponderância.

Eis então, que se evidencia a função do Poder Executivo, qual seja, a de promover políticas públicas a seu cargo, estabelecidas na Constituição Federal, no propósito de prover a população de suas necessidades relativas a saúde, educação, saneamento, moradia, segurança, dentre outros.

Nesse contexto, a fim de melhor definir Administração Pública, recorre-se ao clássico conceito de Hely Lopes Meireles<sup>9</sup>:

Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

---

7 *Ibidem*;

8 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro : Lumen Iuris, 2010, p. 3.

9 MEIRELLES, Hely Lopes. ALEIXO, Délcio Balestero. BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo : Malheiros, 2011, p. 65.

Pois bem, uma vez definido o conceito de Administração, tratar-se-á doravante do seu aspecto subjetivo, consistente no conjunto de órgãos de que se vale o Estado para atingir os fins colimados.

No âmbito da União, temos no Decreto-Lei 200, de 1967, o qual dispõe sobre a organização da Administração Federal<sup>10</sup>:

Art. 4º 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.

Isso posto, recorre-se mais uma vez à doutrina de José dos Santos Carvalho Filho, o qual tão bem definiu administração direta e indireta: para ele “Administração Direta é o conjunto de órgãos que integram as pessoas federativas, aos quais foi atribuída a competência para o exercício, de forma **centralizada**, das atividades administrativas do Estado”<sup>11</sup>. Já a “Administração Indireta do Estado é o conjunto de pessoas administrativas que, vinculadas à respectiva Administração Direta, têm o objetivo de desempenhar as atividades administrativas de forma **descentralizada**”<sup>12</sup>.

---

10 BRASIL. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm)> Acesso em 14/09/2018.

11 *Ibidem*, p. 491.

12 *Ibidem*, p. 496.

Assim, por força da simetria ou paralelismo já observados na Carta da República de 1988, no âmbito do Estado do Acre temos os correspondentes artigos 25, 26 e 30 da Lei Complementar Estadual nº 314/2015<sup>13</sup>, a qual Dispõe sobre a estrutura administrativa, política e operacional do Poder Executivo do Estado do Acre:

Art. 25. A estrutura administrativa do Poder Executivo compreende a Administração Direta e a Administração Indireta.

Art. 26. A Administração Direta é organizada com base na hierarquia, na gestão matricial e na desconcentração administrativa, sendo composta pelos seguintes órgãos: [...]

Art. 30. A Administração Indireta é integrada por entidades, com personalidade jurídica própria, dotadas de autonomia administrativa e funcional, vinculadas aos fins definidos em suas leis específicas ou atos constitutivos.

Por fim, tem-se que o Poder Executivo, cujo assessoramento jurídico e representação judicial, salvo as exceções já delineadas, devem ser realizados exclusivamente por Procuradores do Estado, **envolve tanto a Administração Direta quanto a Indireta.**

Sendo assim, o modelo constitucional insculpido no artigo 132 da CFRB, dotado de força normativa, ou porque regra, ou porque princípio, é de adoção obrigatória pelos estados-membros e DF, admitidas as exceções já apresentadas.

Nesse contexto, vejamos o que preconiza o artigo 119 da Constituição do Estado do Acre, dedicado à sua Procuradoria-Geral<sup>14</sup>:

13 BRASIL. Estado do Acre. Lei Complementar Estadual n. 314, de 29 de dezembro de 2015. Disponível em: < <https://goo.gl/5ikgEf> >.

14 BRASIL. Estado do Acre. Constituição do Estado do Acre de 3 de outubro de 1989. Disponível em: < <https://goo.gl/XMk2yv> >.



Art. 119. A Procuradoria Geral do Estado é a instituição que representa o Estado do Acre, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

De igual maneira, visitemos a dicção do artigo 86-A da LCE 45/1994<sup>15</sup>, acrescido pela LCE 332/2017:

Art. 86-A. A Procuradoria Geral do Estado prestará consultoria e representará judicialmente as autarquias e fundações públicas, bem como as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais pessoas jurídicas com participação majoritária do Estado, assim como suas respectivas subsidiárias, na forma e na extensão estabelecidas em ato normativo específico do Conselho da PGE.

Dessa maneira, tem-se que o arcabouço jurídico acreano está devidamente alinhado com o comando constitucional do artigo 132, e que este modelo, cogente que é, não dá ao Poder Constituinte Derivado Decorrente a possibilidade de dispor de maneira diversa.

Em razão disso, é possível identificar que o modelo constitucional constante do artigo 132, elegeu como critério o princípio da unicidade orgânica no que diz respeito aos Estados e ao Distrito Federal, o que será devidamente esmiuçado nas próximas linhas.

#### **4. PRINCÍPIO DA UNICIDADE ORGÂNICA**

Conforme se depreende da leitura de todo o exposto acima, extrai-se do direito positivo hodierno que as regras jurídicas

---

15 BRASIL. Estado do Acre. Lei Complementar Estadual n. 45, de 26 de julho de 1994. Disponível em: <<https://goo.gl/Tttfv9>>. Acesso em 14/09/2018.

a reger o sistema de consultoria jurídica e representação judicial dos estados-membros nada mais são do que a projeção, no plano normativo, de um princípio implícito a nortear tais atividades, qual seja, o da unicidade da representação judicial dos Estados e do Distrito Federal.

Contudo, ainda que não se atenha a tal comando como princípio, mas por regra jurídica de estatura constitucional, tal norma ganha ainda mais concretude, porque explícita no artigo 132 da Carta Maior:

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

No que diz respeito à unicidade, houve quem a identificasse inclusive nas denominações dos Órgãos de representação judicial e assessoramento jurídico, como Procuradorias-Gerais ou, como no caso de Minas Gerais, a Advocacia Geral. Foi o caso do pesquisador Marcelo de Sá Mendes, em sua excelente monografia de pós-graduação<sup>16</sup>:

Não à toa, o nome da instituição é Procuradoria-Geral do Estado (ou do Distrito Federal). O ‘geral’ não está inserido ali sem razão. Afinal, não há palavras sem sentido, “inocentes”, inseridas na Constituição. Eis porque a interpretação literal somente pode levar ao entendimento de que se trata da instituição que representa o Estado (ou o Distrito Federal) de forma geral, ampla, irrestrita, que centraliza a consultoria jurídica e a representação judicial do ente federativo.

---

16 MENDES, Marcelo de Sá. **O princípio da unicidade orgânica das Procuradorias dos Estados e do DF no âmbito da Constituição e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e os limites do Poder Constituinte Derivado**. Brasília, 2015. Disponível em < <https://goo.gl/Us4rw6> >. Acesso em 14/09/2018. P. 11.

A obra também contribui com interpretação histórica e finalística acerca do tema, quando traz, no seu bojo os debates da Assembleia Nacional Constituinte, entre o então Presidente da Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e DF, Sr. Odaci Rodrigues França, e o Presidente da Subcomissão dos Estados, Sen. Constituinte Chagas Rodrigues, identificando que “existiam entes federativos que possuíam mais de um órgão de representação (Consultorias e Procuradorias-Gerais)” e que “a dualidade de órgãos prejudicava o tratamento uniforme de questões jurídicas de interesse da Administração Pública”<sup>17</sup>.

Assim, já vimos que do ponto de vista normativo, tradicional, literal, histórico e finalístico, o princípio da unicidade orgânica se justifica. Contudo, “A Constituição significa o que o Supremo Tribunal Federal diz que ela significa”, ou “A Constituição é o que o Supremo diz que ela é”, como disse o *Chief Justice* Charles Evans Hughes<sup>18</sup>, *mutatis mutandis*, de maneira que é imperioso, para a completude deste estudo, visitar a jurisprudência do STF acerca do tema, bem como aferir se tal princípio é por ela reconhecido.

## 5. PRECEDENTES DO STF

Primeiramente, vejamos o caso da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 145<sup>19</sup>, em que A Constituição do Estado do Ceará previa que o Governador deveria encaminhar à assembleia legislativa projeto de lei acerca da organização

17 *Ibidem*, p. 12.

18 AMARAL JR., José Levi Mello do. **A Constituição do povo e sua afirmação popular**. Revista Consultor Jurídico. São Paulo, 2013. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2013-out-06/analise-constitucional-constituicao-moldar-vontade-povo>>. Acesso em 14/09/2018.

19 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de Inconstitucionalidade n. 145/CE. Disponível em < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1492555>> Acesso em 14/09/2018.

e o funcionamento da Procuradoria-Geral do Estado e **das procuradorias autárquicas**.

O STF, em 20 de junho de 2018, decidiu que essa regra é inconstitucional, haja vista que a CRFB/1988 determina que a representação judicial e a consultoria jurídica dos Estados, **incluídas suas autarquias e fundações**, deve ser feita pela PGE, conforme preconiza o seu art. 132.

Nesse julgado, ficou assentado que o art. 132 da CF/88 evidencia o chamado princípio da **unicidade da representação judicial e da consultoria jurídica dos Estados e do Distrito Federal** e, sendo assim, determina competência funcional exclusiva da Procuradoria-Geral do Estado.

Nessa mesma linha, traz-se a baila caso semelhante, no qual o Ministro Roberto Barroso, na ADI nº 5.215/GO<sup>20</sup>, proferiu decisão cautelar, *ad referendum* do Plenário, para suspender a eficácia dos dispositivos da Constituição do Estado de Goiás que criavam o cargo de procurador autárquico para representação judicial, consultoria e assessoramento jurídico das autarquias e fundações do Estado. Segue ementa da referida decisão, de 14 de dezembro de 2017:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO.  
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.  
EMENDA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS QUE CRIA O CARGO DE PROCURADOR AUTÁRQUICO, EM ESTRUTURA PARALELA À PROCURADORIA DO ESTADO.

1. O art. 132 da Constituição Federal confere às Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal a atribuição exclusiva das funções de representação judicial, consultoria e assessoramento jurídico das unidades federativas.

---

20 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de Inconstitucionalidade n. 5.215/GO. Disponível em < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4694838> > Acesso em 14/09/2018.

2. O exercício da atividade de representação judicial e de consultoria jurídica no âmbito dos Estados e do Distrito Federal é de competência exclusiva dos Procuradores do Estado (art. 132, CF/88), organizados em carreira única, sendo vedada a criação de Procuradoria Autárquica para a consultoria e o assessoramento jurídico das autarquias e fundações estaduais. O modelo constitucional da atividade de representação judicial e consultoria jurídica dos Estados exige a unicidade orgânica da advocacia pública estadual, incompatível com a criação de órgãos jurídicos paralelos para o desempenho das mesmas atribuições no âmbito da Administração Pública Direta ou Indireta.

3. A transformação de cargos e a concessão de equiparação remuneratória entre cargos distintos constituem violações à regra do concurso público (art. 37, II, c/c art. 132, CF/88), à vedação de equiparação ou vinculação remuneratória entre cargos públicos diversos (art. 37, XIII, CF/88) e aos critérios de fixação remuneratória dos servidores públicos (art. 39, §1º, CF/88).

4. Medida cautelar deferida para o fim de suspender a eficácia dos arts. 1º e 3º da Emenda Constitucional nº 50/2014 à Constituição do Estado de Goiás, bem como a tramitação de todo e qualquer projeto de lei que vise a dar cumprimento ao art. 94-A da Constituição do Estado de Goiás, acrescido pela mesma emenda.

Assim, o modelo constitucional da atividade de representação judicial e consultoria jurídica dos Estados exige a **unicidade orgânica** da advocacia pública estadual, incompatível com a criação de órgãos jurídicos paralelos para o desempenho das mesmas atribuições no âmbito da Administração Pública Direta ou Indireta.

## CONCLUSÃO

Finalmente, chega-se à conclusão segundo a qual o assessoramento jurídico e a representação judicial da chamada Administração Indireta, que integra o Poder Executivo, devem

ser realizados em caráter exclusivo pela Procuradoria Geral do Estado no âmbito do Estado do Acre, haja vista que as exceções dizem respeito ou a outros Poderes (Legislativo e Judiciário) ou aos casos em que, antes da promulgação da Constituição de 1988, havia Órgão exclusivo de consultoria jurídica, o que não é o caso.

No mesmo sentido, tem-se que o modelo de consultoria jurídica e representação judicial do Estado do Acre colhe o seu fundamento no artigo 132 da Constituição Federal de 1988, o qual estampa o princípio da Unicidade Orgânica, reconhecido na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não consistindo em uma escolha governamental, mas em modelo cogente, portanto, impassível de modificação pelo constituinte derivado decorrente (estadual).

Assim, tem-se que a Lei Complementar Estadual n. 332/2017, a qual inseriu o artigo 86-A na LCE 45/1994, tornou o sistema de representação judicial e assessoramento jurídico da Administração Indireta em conformidade com o artigo 132 da CRFB de 1988, o qual consiste no princípio da unicidade orgânica.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL JR., José Levi Mello do. *A Constituição do povo e sua afirmação popular*. Revista Consultor Jurídico. São Paulo, 2013. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2013-out-06/analise-constitucional-constituicao-moldar-vontade-povo>>. Acesso em 14/09/2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro : Lumen Iuris, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. ALEIXO, Délcio Balestero. BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo : Malheiros, 2011.

MENDES, Marcelo de Sá. *O princípio da unicidade orgânica das Procuradorias dos Estados e do DF no âmbito da Constituição e na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e os limites do Poder Constituinte Derivado*. Brasília, 2015. Disponível em [http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1975/Monografia\\_Marcelo%20de%20S%C3%A1%20Mendes.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1975/Monografia_Marcelo%20de%20S%C3%A1%20Mendes.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em 14/09/2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) > Acesso em 14/09/2018.

BRASIL. Constituições anteriores. Disponível em <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/portal-legis/legislacao-historica/constituicoes-antiores-1>> Acesso em 14/09/2018.

BRASIL. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm) > Acesso em 14/09/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de Inconstitucionalidade n. 94/RO. Disponível em < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1491622> > Acesso em 14/09/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de Inconstitucionalidade n. 94/RO. Disponível em < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1493104> > Acesso em 14/09/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de Inconstitucionalidade n. 145/CE. Disponível em < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=1492555> > Acesso em 14/09/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de Inconstitucionalidade n. 5.215/GO. Disponível em < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4694838> > Acesso em 14/09/2018.

BRASIL. Estado do Acre. Constituição do Estado do Acre de 3 de outubro de 1989. Disponível em: < [http://www.al.ac.leg.br/wp-content/uploads/2014/10/constitui%C3%A7%C3%A3o\\_atualizada.pdf](http://www.al.ac.leg.br/wp-content/uploads/2014/10/constitui%C3%A7%C3%A3o_atualizada.pdf)>. Acesso em 14/09/2018.

BRASIL. Estado do Acre. Lei Complementar Estadual n. 314, de 29 de dezembro de 2015. Disponível em: < <http://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2016/02/LeiComp314.pdf>>. Acesso em 14/09/2018.

BRASIL. Estado do Acre. Lei Complementar estadual n. 332, de 15 de março de 2017. Disponível em: < <http://www.al.ac.leg.br/leis/wp-content/uploads/2017/10/LeiComp332.pdf>>. Acesso em 14/09/2018.

BRASIL. Estado do Acre. Lei Complementar Estadual n. 45, de 26 de julho de 1994. Disponível em: < <http://www.pge.ac.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/LEI-COMPLEMENTAR-45-94-atualizada-at%C3%A9-LC-332-2017.pdf>>. Acesso em 14/09/2018.



## **APLICAÇÃO DAS MODALIDADES LICITATÓRIAS ESPECÍFICAS CONSTANTES NAS DIRETRIZES DO BANCO MUNDIAL NAS CONTRATAÇÕES COM RECURSOS PROVENIENTES DESSA INSTITUIÇÃO FINANCEIRA**

**Paulo Cesar Barreto Pereira**

**RESUMO:** Este artigo analisa os institutos jurídicos que podem ser manejados pela Administração Pública no âmbito dos processos licitatórios para aquisição de bens e serviços e contratação de obras com recursos provenientes de empréstimo do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD / Banco Mundial, bem como as implicações pragmáticas em relação a utilização dessas modalidades de licitação, na orbita do Direito Administrativo.

Neste trabalho procurou-se abordar as peculiaridades das 03 (três) principais modalidades licitatórias utilizadas no Brasil para atender às necessidades administrativas para utilização dos recursos de empréstimos e doações do Banco Mundial.

O manejo desses instrumentos jurídico-administrativos mostra-se cada vez mais importante, não apenas porque o Estado tem obrigação de aplicar as verbas públicas de forma eficiente, adotando princípios legalistas, mas também em razão da Instituição Financeira disponibilizar recursos para investimentos em áreas sociais, econômicas e de infraestrutura, os quais são derivados de convênios e acordos internacionais.

**Palavras-chave:** *Banco Mundial, licitação, ICB, NCB, shopping.*

## 1. INTRODUÇÃO

Mostra-se de suma importância as discussões sobre a amplitude dos institutos jurídicos vinculados às licitações para a aquisição de bens e serviços e contratação de obras com recursos provenientes de empréstimo do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD / Banco Mundial, bem como as implicações pragmáticas em relação ao manejo dessas modalidades de licitatórias, visto que se trata de condição *sine qua non* para a pactuação e continuidade da avença a utilização de dispositivos específicos da referida Instituição Financeira.

Neste trabalho procurou-se abordar as peculiaridades das 03(três) principais modalidades de licitação utilizadas para a contratação com recursos advindos do BIRD, sendo elas: Licitação Pública Internacional (International Competitive Bidding – ICB), Licitação Pública Nacional (National Competitive Bidding – NCB) e Shopping ou Comparação de Preços.

Não se pode perder de vista que esses institutos, apesar não estarem previstos na Lei nº 8.666/1993 - Lei Geral de Licitação -, há possibilidade do seu manejo no âmbito do Direito Administrativo, com espeque no § 5º, do Art. 42, do referido Diploma Legal. Todavia a sua natureza, limites e efeitos encontram-se insertos no âmbito das normas e diretrizes do Organismo Financeiro alhures mencionado nas chamadas *Guidelines*.

Nessa esteira, mostra-se imperioso aprofundar o conhecimento sobre os referidos institutos, em decorrência de envolverem aspectos, não apenas, de natureza jurídico-administrativa, mas também, econômica e social, já que tais recursos são disponibilizados para propiciar o fomento em diversas áreas em países pobres ou em desenvolvimento.

## 2. NOÇÕES PRELIMINARES - BASES HISTÓRICAS SOBRE A CRIAÇÃO DO BANCO MUNDIAL

A República Federativa do Brasil é um dos países signatários da Convenção de *Bretton Woods*, realizada na cidade de New Hampshire, nos Estados Unidos em 22 de julho de 1944, na qual, dentre outras determinações, não menos importantes, foi aprovada a criação de 02 (duas) das maiores instituições mundiais financeiras da atualidade: o Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD / Banco Mundial.

A *homepage* oficial do Fundo Monetário Internacional - FMI<sup>1</sup>, explica que:

The International Monetary Fund (IMF) is an organization of 189 countries, working to foster global monetary cooperation, secure financial stability, facilitate international trade, promote high employment and sustainable economic growth, and reduce poverty around the world.

Created in 1945, the IMF is governed by and accountable to the 189 countries that make up its near-global membership.

E no *site* institucional do Banco Mundial descreve a sua

---

1 *Site: International Monetary Fund - IMF*. Endereço eletrônico: <<http://www.imf.org/external/index.htm>>

O Fundo Monetário Internacional (FMI) é uma organização de 189 países que trabalha para promover a cooperação monetária global, garantir a estabilidade financeira, facilitar o comércio internacional, promover o alto emprego e crescimento econômico sustentável e reduzir a pobreza em todo o mundo.

Criado em 1945, o FMI é administrado e responsável pelos 189 países que compõem sua filiação quase global. (Tradução Nossa)

missão *verbis*:<sup>2</sup>

**Our Mission**

To end extreme poverty:

By reducing the share of the global population that lives in extreme poverty to 3 percent by 2030.

To promote shared prosperity:

By increasing the incomes of the poorest 40 percent of people in every country.

Dessa forma, denota-se que a primeira - FMI -, objetiva estabelecer a cooperação financeira e monetária internacional; enquanto que a segunda - Banco Mundial -, visa possibilitar o fomento sustentado dos países pobres e em desenvolvimento, através de empréstimos destinados ao aprimoramento e fortalecimento de suas economias.

O Banco Mundial investe em diversos projetos e programa em escala mundial. Esse apoio, basicamente, é concretizado por meio de empréstimos e financiamentos dirigidos a países-membros que apresentam propostas de projetos.

Entretanto para conceder esses benefícios financeiros o Banco Mundial exige que o país interessado atenda a uma série de normas e diretrizes. Essas exigências tem o escopo de que os recursos provenientes dessas operações financeiras sejam devidamente aplicados nas finalidades pactuadas.

---

2 *Site: World Bank*, Endereço eletrônico: < <https://goo.gl/rkLGGP> >

**Nossa missão**

Acabar com a pobreza extrema:

Reduzindo a parcela da população global que vive em extrema pobreza para 3% até 2030. Promover a prosperidade compartilhada:

Aumentando a renda dos 40% mais pobres das pessoas em todos os países.  
(Tradução Nossa)

A adesão às regras, diretrizes e procedimentos internos do Banco visa atender aos padrões da Instituição, no que tange à integridade, transparência e prestação de contas dos projetos e programas desenvolvidos com esses recursos.

Na condição de signatário, o Brasil ratificou a sua adesão à Convenção de *Bretton Woods* por intermédio do Decreto-Lei nº 8.479/45, o qual:

Aprova a Convenção sobre o Fundo Monetário Internacional e a Convenção sobre o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, concluídas em *Bretton Woods*, N. H., Estados Unidos da América, a 22 de julho de 1944, por ocasião da Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, assinadas pelo Brasil, na mesma data.

O referido Diploma Legal foi regulamentado através do Decreto nº 21.177/46, *in verbis*:

Artigo único. Ficam promulgadas a Convenção sobre o Fundo Monetário Internacional e a Convenção sobre o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, firmadas em *Bretton Woods* N.H., E.U.A., a 22 de julho de 1944 e apensas, por cópia, ao presente Decreto, as quais serão executadas e cumpridas tão inteiramente como nelas se contem.

Dessa forma, denota-se que a adesão do Brasil à Convenção de *Bretton Woods* foi devidamente ratificada.

### **3. INCORPORAÇÃO DA CONVENÇÃO DE *BRETTON WOODS* AO NOSSO ORDENAMENTO JURÍDICO**

A ratificação da posição do Brasil como signatário na Convenção de *Bretton Woods* implica na incorporação desse ato ao nosso ordenamento jurídico na condição de Lei Ordinária.

Entretanto, para que haja essa equiparação nosso ordenamento exige a adoção de procedimentos administrativos e legislativos específicos, como descreve o douto professor Lenza (2016: p. 730-731), *verbis*:

Assim, primeiro há a celebração do tratado, convenção ou ato internacional pelo Presidente da República (art. 84, VIII), para, depois e internamente, o Parlamento decidir sobre a sua viabilidade, conveniência e oportunidade. Desta feita, concordando o Congresso Nacional com a celebração do ato internacional, elaborase o decreto legislativo, que é o instrumento adequado para referendar e aprovar a decisão do Chefe do Executivo, dando-se a este “carta branca” para ratificar a assinatura já depositada, ou, ainda, aderir, se já não o tiver feito. Ratificar significa confirmar perante a ordem internacional que aquele Estado, definitivamente, obriga-se perante o pacto firmado. Tecnicamente, a ratificação não é ato do Parlamento, mas de competência privativa do Chefe do Executivo, típico ato de direito internacional público. A troca (geralmente nos acordos bilaterais) ou o depósito (em regra, nos multilaterais, no órgão responsável pela custódia, como, *verbi gratia*, a ONU, a OEA...) do aludido instrumento de ratificação asseguram a obrigatoriedade do Estado no âmbito internacional.

A próxima etapa, portanto, com o objetivo de que o tratado se incorpore por definitivo ao ordenamento jurídico interno, é a fase em que o Presidente da República, mediante decreto, promulga o texto, publicando-o, em português, em órgão da imprensa oficial, dando-se, pois, ciência e publicidade da ratificação da assinatura já lançada, ou, caso esta não se tenha externado, da adesão a determinado tratado ou convenção de direito internacional. Como maestralmente assinala Mirtô Fraga, “o decreto do Presidente da República atestando a existência da nova regra e o cumprimento das formalidades requeridas para que ela se concluisse, com a ordem de ser cumprida tão inteiramente como nela se contém, confere-lhe (ao tratado) força executória, e a publicação exige sua observância por todos: Governo, particulares, Judiciário”.

O Supremo Tribunal Federal, por intermédio da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade, autos ADI-MC nº 1480/DF<sup>3</sup>, asseverou que os tratados internacionais incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro, em regra, possuem nível hierárquico de Lei Ordinária.

Nessa concepção, ao ser signatário da Convenção de *Bretton Woods*, que possibilitou a fundação do FMI e do Banco Mundial, bem como ao conceder eficácia e acolhimento ao nosso ordenamento jurídico, o Estado Brasileiro comprometeu-se a respeitar as normas e diretrizes emanadas por esses organismos estrangeiros, como condição *sine qua non* para obtenção dos recursos internacionais advindos de empréstimos daquela Instituição, visto que, nessa condição o Brasil assume a posição de mutuário das operações de crédito.

Ainda, o professor Lenza (2016, p. 731), aduz que:

De acordo com o posicionamento do STF, a expedição, pelo Presidente da República, do referido decreto, acarreta três efeitos básicos que lhe são inerentes: *a*) a promulgação do tratado internacional; *b*) a publicação oficial de seu texto; e *c*) a executoriedade do ato internacional, que passa, então, e somente então, a vincular e a obrigar no

3 STF / ADI – MC 1480 DF

“...PARIDADE NORMATIVA ENTRE ATOS INTERNACIONAIS E NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS DE DIREITO INTERNO. - Os tratados ou convenções internacionais, uma vez regularmente incorporados ao direito interno, situam-se, no sistema jurídico brasileiro, nos mesmos planos de validade, de eficácia e de autoridade em que se posicionam as leis ordinárias, havendo, em consequência, entre estas e os atos de direito internacional público, mera relação de paridade normativa. Precedentes. No sistema jurídico brasileiro, os atos internacionais não dispõem de primazia hierárquica sobre as normas de direito interno. A eventual precedência dos tratados ou convenções internacionais sobre as regras infraconstitucionais de direito interno somente se justificará quando a situação de antinomia com o ordenamento doméstico impuser, para a solução do conflito, a aplicação alternativa do critério cronológico (“*lex posterior derogat priori*”) ou, quando cabível, do critério da especialidade. Precedentes.” (grifo)

plano do direito positivo interno. Referido ato normativo integra o ordenamento jurídico interno com caráter de norma infraconstitucional, situando-se nos mesmos planos de validade, eficácia e autoridade em que se posicionam as leis ordinárias (guardando, nessa forma, estrita relação de paridade normativa com as referidas leis ordinárias), podendo, por conseguinte, ser revogado (*ab-rogação* ou *derrogação*) por norma posterior, bem como ser questionada a sua constitucionalidade perante os tribunais, de forma concentrada ou difusa. (grifo)

Por oportuno, em decorrência do Princípio da Legalidade, a observância e cumprimento das diretrizes e normas do Banco Mundial estende a todas as suas estruturas administrativas - seja em nível federal, distrital, estadual ou municipal -, já que há necessidade de apresentação de projetos em conformidade com as diretrizes do organismo financeiro.

Esse contexto, abrange também a aceitação das normas de licitação inseridas nas diretrizes internas do Banco Mundial, pelo menos no que forem compatíveis, com as normas licitatórias já existentes em nosso ordenamento.

#### **4. NECESSIDADE DE SUBMETER AO SENADO A OPERAÇÃO FINANCEIRA**

Entretanto, denota-se que apesar de incorporada a Convenção de *Bretton Woods* ao nosso ordenamento jurídico, não se pode asseverar que as suas regras no que tange às contratações de empréstimos incorporam-se automaticamente e em conjunto, visto que, essas regras teriam que obedecer ao mesmo procedimento dos tratados internacionais.

Nessa esteira, para que um dos Entes Federados – União, Distrito Federal, Estados ou Municípios – possa contrair



empréstimos, deve haver autorização prévia do Senado Federal, inteligência do Art. 52, incisos V e VII da Constituição Federal<sup>4</sup>.

Dessa forma, as normas internas do Banco Mundial não integram o Direito Pátrio, sendo caracterizadas como internacionais.

## **5. DISPOSIÇÕES DA LEI Nº 8.666/93 - LEI GERAL DE LICITAÇÃO E CONTRATOS**

Os recursos provenientes do Banco Mundial advêm de operações financeiras que se concretizam por meio do Acordo de Empréstimo firmado entre o Banco Mundial e o Mutuário - seja ele: a União, Distrito federal, Estado ou Município.

Para a realização dos objetos pactuados no âmbito do Contrato de Empréstimo, faz-se necessário a contratação de empresas privadas ou de profissionais técnicos especializado para o fornecimento de bens, contratação de obras ou prestação de serviços.

Ressalta-se que, em nosso ordenamento constitucional

---

4 Constituição Federal

“Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

...

V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

...

VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;”

há a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório<sup>5</sup> para esse fim, inteligência do disposto no Inciso XXI, do Art. 37, da Carta Política<sup>6</sup>.

Com o fito de atender ao ditame constitucional foi sancionada a Lei nº 8.666/1993, a qual regulamenta o Art. 37, Inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo as normas para licitações e contratos da Administração Pública, abrangendo toda a Administração Pública Direta e Indireta - federal, distrital, estadual e municipal.

A Lei Geral de Licitação e Contratos, prevê um permissivo específico para utilização das normas de organismos

5 A professora Di Prietro (2010: p. 350) leciona que a licitação é o procedimento administrativo, está-se fazendo referência a uma série de atos preparatórios do ato final objetivado pela Administração. A licitação é um procedimento integrado por atos e fatos da Administração e atos e fatos do licitante, todos contribuindo para formar a vontade contratual. Por parte da Administração, o edital ou convite, o recebimento das propostas, a habilitação, a classificação, a adjudicação, além, de outros atos intermediários ou posteriores, como o julgamento de recursos interpostos pelos interessados, a revogação, a anulação, os projetos, as publicações, anúncios, atas etc. Por parte do particular retirada do edital, a proposta, a desistência, a prestação de garantia, a apresentação de recursos, as impugnações.

6 Constituição Federal

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

...

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

internacionais nos procedimentos de aquisição de bens, contratação de obras ou prestação de serviços com recursos provenientes de financiamentos ou doações de organismos ou instituições internacionais, inteligência do § 5º, do Art. 42, *in verbis*:

Art. 42. Nas concorrências de âmbito internacional, o edital deverá ajustar-se às diretrizes da política monetária e do comércio exterior e atender às exigências dos órgãos competentes.

...

§ 5º Para a realização de obras, prestação de serviços ou aquisição de bens com recursos provenientes de financiamento ou doação oriundos de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral de que o Brasil seja parte, poderão ser admitidas, na respectiva licitação, as condições decorrentes de acordos, protocolos, convenções ou tratados internacionais aprovados pelo Congresso Nacional, bem como as normas e procedimentos daquelas entidades, inclusive quanto ao critério de seleção da proposta mais vantajosa para a administração, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde que por elas exigidos para a obtenção do financiamento ou da doação, e que também não conflitem com o princípio do julgamento objetivo e sejam objeto de despacho motivado do órgão executor do contrato, despacho esse ratificado pela autoridade imediatamente superior.

No que tange ao tema, o professor Meirelles (2009, p. 319), em uma feliz manifestação do pensamento jurídico, ensina que:

Nas concorrências internacionais cujo objeto será pago com recursos provenientes de financiamentos e doação de agência oficial de cooperação estrangeira ou organismo financeiro multilateral, poderão ser admitidas as condições decorrentes de tratados internacionais, bem como as normas e procedimentos daquelas entidades, inclusive quanto ao critério de seleção proposta mais

vantajosa, o qual poderá contemplar, além do preço, outros fatores de avaliação, desde que por elas exigidos para a obtenção do financiamento ou da doação e não conflitem com o *princípio do julgamento objetivo*. Isto quer dizer que os preceitos da Lei 8.666/93 podem ser momentaneamente afastados, para aplicação das normas da entidade emprestadora ou doadora. *Tal* circunstância, contudo, deve ser cumpridamente justificada pelo órgão executor do contrato, com aprovação da autoridade superior (art. 42, § 5º).

Esse entendimento também é esposado pelas decisões por nossos Pretórios, conforme aresto do Eg. Superior Tribunal de Justiça, *verbis*:

**RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº  
14.579 - MG (2002/0035627-9)**

**RELATOR : MINISTRO JOAO OTÁVIO  
DE NORONHA**

**RECORRENTE : D E L P  
ENGENHARIA MECÂNICA LTDA**

**ADVOGADO : ADRIANO CAMPOS  
CALDEIRA E OUTROS**

**T. ORIGEM : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO  
ESTADO DE MINAS GERAIS**

**IMPETRADO : SECRETÁRIO DE  
AGRICULTURA PECUÁRIA E ABASTECIMENTO  
DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**RECORRIDO : F U N D A Ç A O  
RURAL MINEIRA COLONIZAÇÃO E  
DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO RURAL MINAS**

**RECORRIDO : ESTADO DE MINAS  
GERAIS**

**PROCURADOR : RONEY LUIZ  
TORRES ALVES DA SILVA E OUTROS**

**EMENTA**

**ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO**

**EM MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO INTERNACIONAL. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E DA ISONOMIA ENTRE OS CONCORRENTES. ART. 42, 5º DA LEI N. 8.666/1993.**

1. Em se tratando de concorrência pública internacional com recursos provenientes de agência estrangeira, a legislação pátria admite a inserção de exigências diversas daquelas previstas na Lei Geral das Licitações. Dessa forma, não constitui ilegalidade nem fere o princípio da isonomia entre os concorrentes a necessidade de comprovação de requisitos de capacitação técnica e financeira estabelecidos por instituição internacional como condição para a aprovação do financiamento. Inteligência do art. 42, § 5º, da Lei n. 8.666/1993.

2. Recurso ordinário não-provido. (grifo)

Esse entendimento é replicado através de decisões reiteradas dos Tribunais de Justiça e de Contas, trazidos pelo douto mestre Mendes (2009, p. 393), conforme arestos a seguir:

**Contratação Pública- Licitação - Internacional - Recursos de Organismos Estrangeiros- Não aplicação da Lei nº 8.666/93- TJ/MS**

“Em licitação internacional, para compra de material, com emprego de recursos alocados perante organismos internacionais, a observância de normas de licitação, ditadas por esses organismos, não se constitui em ilegalidade ou quebra da soberania nacional. Se no contrato de empréstimo celebrado pela União, devidamente autorizado pelo Senado Federal, com o BIRD, no caso, consta expressamente a obrigação de serem observadas essas normas. O Estado, que foi beneficiado com repasse por parte deste empréstimo, está sujeito à obediência das mesmas normas de licitação”. (TJ/MS, AC B-XXI-35.437-6, Campo Grande, 1ª Turma Cível, Rel. Des. Alécio Antônio Tomiozzo.) Sobre o assunto, ver também Decisão do TCU, *RDA* 188/343.

**Contratação Pública - Licitação - Internacional - Recursos de Organismos Estrangeiros - Não Aplicação da Lei nº 8.666/93 - TC/PR**

“É possível a realização de contratação obedecendo a regras licitatórias determinadas por organismo financiador externo, em contrariedade a esta lei desde que sejam condições indispensáveis à concessão do financiamento com recursos externos, estipulados pelo organismo internacional; sejam as regras estipuladas no ato convocatório e devidamente justificadas e que não afrontem os princípios da Administração Pública”. (TC/PR, Resolução nº 3.872/95.)

**Contratação Pública - Licitação- Internacional - Recursos de Organismos Estrangeiros - Não aplicação da Lei nº 8.666/93 - TCU**

Quando os certames licitatórios são financiados com recursos de organismos internacionais, há o afastamento da incidência dos dispositivos da Lei nº 8.666/93, admitindo-se, assim, a aplicação das normas desses organismos internacionais nas licitações, desde que não haja conflito com dispositivos constitucionais, bem como que seja respeitado o julgamento objetivo. (TCU, Acórdão nº 370/2004, Plenário, Rel. Min. Humberto Guimarães Souto, DOU de 20.04.2004, veiculado na *Revista Zênite de Licitações e Contratos- LIC*, Curitiba: Zênite, n . 136, p. 560, jun .2005, seção Tribunais de Contas.)

Dessa forma, denota-se que há disposições legal e jurisprudencial que autorizam a utilização, em empréstimos de recursos internacionais, de modalidades de licitação previstas nas diretrizes do Banco Mundial.

## **6. NORMAS ESPECÍFICAS DE LICITAÇÃO DO BANCO MUNDIAL**

As normas licitatórias específicas do Banco Mundial encontram-se previstas nas *Guidelines* - diretrizes.

A professora Dittamar (2018, p.12) assevera que:

*Guidelines*, ... é o nome atribuído às regras de licitação estabelecidas pelo BIRD. Elas são aprovadas pelo Comitê Diretor do Banco (Board of Directors), órgão que possui a representação de todos os seus países-membros, inclusive o Brasil.

Conforme estabelecido nos acordos de empréstimo, a responsabilidade pela execução do projeto e, conseqüentemente, pela realização do certame licitatório compete ao mutuário e não ao BIRD. Logo, as *Guidelines* têm por finalidade orientar o executor do projeto quanto aos procedimentos a serem observados no processo licitacional. Através das *Guidelines*, o BIRD pretende assegurar a correta utilização dos recursos, garantindo que os mesmos sejam aplicados estritamente nos objetivos avençados no acordo de empréstimo.

Na verdade, esses normativos internos do Banco Mundial são aplicados a todos os países que implementam projetos financiados, mesmos que parcialmente.

O Banco Mundial adota as modalidades de licitação próprias, sendo as mais utilizadas no Brasil - a Licitação Pública Internacional - ICB, a Licitação Pública Nacional - NCB e o Shopping/Comparação de Preços.

Parafraseando o professor Lima (2014, p. 4), na consecução dos procedimentos licitatórios com recursos de empréstimos do Banco Mundial, há 02 (duas) categorias de diretrizes – as *Guidelines: Red Guidelines* e as *Green Guidelines*.

As primeiras - *Red Guidelines*, são utilizadas para aquisição de bens e contratação de obras, e também em serviços inerentes a essas aquisições, como por exemplo no transporte, seguro, instalação, treinamentos, dentre outros. Já segunda categoria - *Green Guidelines* - são aplicadas para a contratação de consultores – pessoas jurídicas ou físicas.

Denota-se que a utilização das normas daquele Organismo Financeiro constante nas suas *Guidelines* visa propiciar uma uniformização de procedimentos que são adotados pelo Banco em todos os seus financiamentos no mundo inteiro, visto que, em posição diametralmente oposta, a Instituição Financeira teria que adotar a legislação de cada país mutuário, para realizar as aquisições e contratações.

O Banco exige o cumprimento de determinadas obrigações por parte do tomador do empréstimo, sendo habitual sua exigência no instrumento jurídico ao qual cada país fica vinculado, seja ele na forma de acordo, tratado, convenção ou qualquer outro instrumento congênere, que no caso brasileiro encontra-se elencado no art. 42, §5º da Lei 8.666/93.

Ainda, destaca-se que as *Guidelines* não são instrumentos estáticos e anacrônicos, muito pelo contrário, são dialéticos e dinâmicos, visto que sofrem atualizações constantes quando verificada essa necessidade.

As modalidades licitatórias próprias do Banco Mundial serão melhor detalhadas no decorrer do presente estudo.

## **7. MODALIDADES DE LICITAÇÃO ADOTADAS PELO BANCO MUNDIAL**

Nos termos das *Guidelines*, as principais modalidades licitatórias para a contratação com recursos do Banco Mundial, destacam-se:

- I - Licitação Pública Internacional (International Competitive Bidding – ICB);
- II - Licitação Pública Nacional (National Competitive Bidding – NCB) e
- III - Shopping ou Comparação de Preços.



Ainda, nos referindo as *Guidelines*, assevera-se que há outras modalidades de aquisição, previstas pelo Banco, tais como: Contratação Direta, Aquisição junto às Agências das Nações Unidas; Aquisições em Empréstimos a Intermediários Financeiros; Aquisições em Empréstimos Garantidos pelo Banco e Participação Comunitária em Licitações.

Entretanto, como objeto do presente estudo serão aprofundados os aspectos que permeiam as modalidades: Licitação Pública Internacional – ICB; Licitação Pública Nacional – NCB e Shopping ou Comparação de Preços.

Essas são as modalidades licitatórias mais utilizadas no âmbito dos Acordos de Empréstimos firmados entre o Banco e os entes federados brasileiros.

## **7.1 LICITAÇÃO PÚBLICA INTERNACIONAL - ICB**

A modalidade de Licitação Pública Internacional (International Competitive Bidding – ICB), pode ser definida como uma metodologia para a aquisição de bens e contratação de serviços - com exceção de consultoria -, de monta igual ou superior a US\$ 350,000.00 (trezentos e cinquenta mil dólares) e para a contratação de obras na monta de valor igual ou superior a US\$ 5,000,000.00 (cinco milhões de dólares).

As diretrizes do Banco Mundial, determinam que nessa modalidade de licitação haja, obrigatoriamente, a ampla publicidade – tanto em nível internacional quanto em nível nacional - acerca do objeto a ser licitado, bem como que sejam claras as regras de participação do certame.

A Instituição também exige a utilização de um edital-padrão pré-determinado pelo próprio Banco Mundial, em idioma

oficial aceito pela Instituição para o julgamento da melhor proposta e posterior assinatura do contrato e adjudicação do bem.

Ressalta-se que nesta modalidade licitatória há a divisão em etapas, as quais são: notificação, divulgação, disponibilização dos editais de licitação, o recebimento e avaliação das propostas, a assinatura do contrato.

A *Red Guidelines*, determina que o edital de licitação deve ser redigido de forma:

permitir e estimular a competição internacional, descrevendo, com clareza e precisão, a obra a ser executada, sua localização, os bens a serem fornecidos, o local de entrega ou conclusão, os requisitos mínimos de desempenho, os requisitos de manutenção e garantia, bem como quaisquer outros termos e condições necessárias.

Arremata-se que, em consonância com as diretrizes do Banco Mundial – *Guinelines* -, o escopo da ICB é possibilitar aos interessados o amplo e oportuno acesso às informações relativas ao objeto licitado e as condições de participação, possibilitando a competição em igualdade de oportunidade para cada um apresentar a proposta para o fornecimento dos bens e obras pretendidos.

## 7.2 LICITAÇÃO PÚBLICA NACIONAL - NCB

A Licitação Pública Nacional (National Competitive Bidding – NCB), nos termos das *Red Guidelines* é o procedimento licitatório do Banco Mundial normalmente utilizado para licitações públicas no país do mutuário, podendo ser a forma mais apropriada de aquisição de bens ou obras que, por sua natureza ou escopo, não atraiam o interesse de licitantes estrangeiros.

As Diretrizes para Aquisições de Bens, Obras e Serviços Técnicos Financiados por Empréstimos do BIRD e Créditos &

Doações da AID, pelos Mutuários do Banco Mundial (2011, p. 30), conceitua a Licitação Pública Nacional (NCB) como sendo:

o procedimento licitatório competitivo normalmente utilizado para licitações públicas no país do Mutuário, podendo ser o método mais apropriado de aquisição de bens, obras e serviços técnicos que, por sua natureza ou escopo, provavelmente não têm condições de atrair o interesse de licitantes estrangeiros. Para que a NCB seja aceita nas aquisições financiadas pelo Banco, seus procedimentos deverão ser revistos e modificados, conforme necessário, para garantir economia, eficiência, transparência e ampla consistência com as disposições contidas na Seção I destas Diretrizes.

A referida modalidade exige como condição de procedimentalidade, que haja a sua prévia anuência, desta forma, os procedimentos devem, necessariamente, ser submetidos à sua revisão para que ele emita sua não-objeção<sup>7</sup> para as aquisições.

7 “**DIRETRIZES PARA AQUISIÇÕES DE BENS, OBRAS E SERVIÇOS TÉCNICOS FINANCIADOS POR EMPRÉSTIMOS DO BIRD E CRÉDITOS & DOAÇÕES DA AID, PELOS MUTUÁRIOS DO BANCO MUNDIAL**

APÊNDICE 1: REVISÃO PELO BANCO DAS DECISÕES SOBRE AQUISIÇÕES E PUBLICAÇÃO DA OUTORGA DE CONTRATOS

Planejamento das licitações

1.O Banco revisará os Planos de Aquisições e suas atualizações elaborados pelos Mutuários, em conformidade com o disposto no parágrafo 1.18. Tais planos deverão ser compatíveis com o Plano de Implementação do Projeto, o Acordo de Empréstimo e estas Diretrizes.

Revisão prévia

...

3. Modificação do contrato assinado. Sempre que os contratos estiverem sujeitos a revisão prévia, antes de aceitar: (a) uma prorrogação significativa do prazo especificado para execução do contrato; (b) qualquer modificação expressiva no escopo dos serviços ou outras mudanças significativas dos termos e condições do contrato; (c) qualquer mudança nas especificações ou emenda (salvo nos casos de urgência extrema) que, por si só ou em combinação com outras mudanças nas especificações ou emendas emitidas anteriormente.

Cont...

Há também a exigência por parte da Instituição Financeira de que lhe seja encaminhado a minuta de edital para verificação se o instrumento convocatório encontra-se em consonância com o Acordo de Empréstimo firmado e, o qual dá o suporte financeiro para a futura contratação de particulares, dessa forma, objetiva-se evitar aquisições viciadas, fraudes e corrupção nesses procedimentos, e possibilitando a correta adequação com relação aos processos de contratação de empresas privadas.

Destaca-se que a NCB abrange aquisição de bens ou serviços (exceto o de consultoria) que tenha valor igual ou superior a US\$ 100,000.00 (cem mil dólares) e até US\$ 350,000.00 (trezentos e cinquenta mil dólares). No que pertine às obras, as NCB são manejadas para importâncias que orbitam entre US\$ 350,000.00 (trezentos e cinquenta mil dólares) e inferior a US\$ 5,000,000.00 (cinco milhões de dólares).

A licitação através de NCB, mostra-se mais adequada, nos seguintes casos:

- a) para valores mais baixos do que as faixas previstas para ICB;
- b) em contratação de obras que tenham a sua execução em locais diversos e/ou que haja esparsamento cronológico em relação a sua execução;
- c) em obras que haja a necessidade de utilização de mão-de-obra intensiva;
- d) para bens e também para obras onde os preços praticados internamente sejam inferiores aos valores do mercado externo.

---

auamente o valor original do contrato em mais de 15% (quinze por cento) ou (d) uma proposta de rescisão do contrato, o Mutuário deverá solicitar a não objeção do Banco. Se o Banco determinar que a proposta é incompatível com as disposições do Acordo de Empréstimo e/ou do Plano de Aquisições, ele informará prontamente ao Mutuário, declarando as razões de sua decisão. Uma cópia de todas as alterações feitas no contrato deverá ser fornecida ao Banco, para seu registro” (grifo)

Dessa forma, denota-se que essa modalidade licitatória mostra-se mais adequada para desenvolvimento de certame internos, não havendo óbices para a participação de empresas internacionais.

### **7.3 SHOPPING – COMPARAÇÃO DE PREÇOS**

Nos termos das Diretrizes para Aquisições de Bens, Obras e Serviços Técnicos Financiados por Empréstimos do BIRD e Créditos & Doações da AID, pelos Mutuários do Banco Mundial (2011, p. 31):

o Shopping é o método de aquisição baseado na comparação de cotações de preços obtidas de diversos fornecedores (no caso de bens) ou de vários empreiteiros (no caso de obras civis), num mínimo de três, objetivando assegurar preços competitivos, constituindo-se o método apropriado para aquisição de bens imediatamente disponíveis em prateleira ou de produtos de especificação padronizada ou obras vivis simples de pequeno valor.

A modalidade Shopping tem como uma de suas características possuir um procedimento mais simples e célere em comparação das demais modalidades previstas nas Diretrizes do Banco Mundial.

Entretanto, o Banco visando coibir abusos e fraudes determina que haja a adoção nesses procedimentos o mínimo de formalidade processual.

O Shopping mostra-se mais adequado para aquisições de pequena monta, de “bens de prateleira” ou para objetos e serviços comuns às atividades dos projetos, visando agilização nas aquisições e na própria execução do projeto financiado.

Para a aquisição com especificações mais detalhadas

e complexas essa modalidade mostra-se inservível, visto que o Shopping não é adequado para estes casos, porque mostra-se mais simples e que não requer apresentação de especificações técnicas mais detalhadas, nesta hipótese deve ser manejada outra modalidade licitatória.

E decorrência de sua natureza o Shopping destina-se a aquisição de bens cujo a monta não excedem US\$ 100,000.00 (cem mil dólares), e que sejam destinados a projetos de pequeno risco de implementação, observando que esse limite por ser reduzido desde que o risco de sua implementação seja considerado alto, conforme a avaliação dos técnicos do Banco Mundial.

Também é adequado para situações emergenciais e urgências, onde configure risco à manutenção de serviços vitais ao desenvolvimento do objeto e objetivos do Contrato de Empréstimo.

A professor a Marinela (2017, p. 846), ensina que:

Como exemplo da regra, reconhece-se a modalidade Compra *Shopping* (comparação de preços), utilizada pelo BIRD em todos os seus projetos em nível mundial, instrumento que visa facilitar e acelerar os processos de aquisição, principalmente de bens prontamente disponíveis (entrega em curto prazo) e de especificações bem definidas. A modalidade Compra *Shopping* deve ser utilizada para compras com valor inferior ao montante máximo estipulado no Acordo de Empréstimo/Doação. Nesse caso, não devem ser utilizadas as modalidades de licitação estabelecidas na Lei n. 8.666/93, como convite, dispensa de licitação, tomada de preços, concorrência e outras, porque seus procedimentos não são aceitos pelo Banco.

Repisa-se que essa modalidade tem restrição ao seu uso, visto que por se tratar de procedimento licitatório simplificado, limita, uma das principais características do processo licitatório,

a competitividade, possibilitando a existência de abusos.

Para se coibir a existência de desconformidades e fraudes, a sua utilização devem ser devidamente justificadas e comprovadas.

Na hipótese de ficar evidenciado qualquer tipo de desconformidade - seja ela dolosa ou culposa -, o Banco Mundial poderá declarar o erro de aquisição ou contratação e glosar a despesa realizada, responsabilizando o ordenador da despesa pela irregularidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado Brasileiro é um dos países signatários da Convenção de *Bretton Woods*, a qual possibilitou a criação de 02 (duas) das maiores instituições mundiais financeiras da atualidade: o Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD / Banco Mundial, as quais objetivam estabelecer cooperação financeira e monetária através de empréstimos e financiamentos que visam o fomento sustentado dos países pobres e em desenvolvimento.

A referida convenção incorporou-se ao nosso ordenamento jurídico com o *status* de Lei Ordinária, tendo em vista ter sido adotado o regular processo legislativo para esse fim.

Entretanto para os Entes federados – União, Distrito Federal, Estados ou Municípios – possam contrair empréstimos, deve haver autorização prévia do Senado Federal, inteligência do Art. 52, incisos V e VII da Constituição Federal.

As operações financeiras firmadas como o Banco Mundial e o Ente Federado - seja ele: a União, Distrito Federal, Estado ou Município -, concretizam-se por meio do Acordo de Empréstimo, onde estes obrigam-se a adotar as regras, diretrizes e procedimentos emanados da referida Instituição Internacional.

Para a realização dos objetos pactuados no âmbito do contrato de empréstimo, é necessário que haja a contratação de empresas privadas ou de profissionais técnicos especializado para o fornecimento de bens, contratação de obras ou prestação de serviços.

O Banco Mundial através de suas diretrizes - *Guidelines* -, instituiu modalidades de licitação diversas das previstas na legislação brasileira, dentre as quais se destacam: Licitação Pública Internacional (International Competitive Bidding – ICB), Licitação Pública Nacional (National Competitive Bidding – NCB) e Shopping ou Comparação de Preços.

A possibilidade de manejo das modalidades de licitação próprias do Banco Mundial encontra amparo legal no art. 42, §5º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Em regra, o que determina a escolha da modalidade de licitação é o valor da contratação pretendida, adotando-se procedimento mais simples e célere para montas menores, e, procedimento mais completos e detalhados para contratação mais vultosas e que envolva aquisições de bens ou prestação de serviços de maior complexidade .

Ainda, vale ressaltar que as regras que disciplinam essas modalidades licitatórias têm o objetivo de uniformizar o manejo desses procedimentos nos diversos países onde há financiamentos com recursos do Banco Mundial.



Sendo essa a condição de efetividade para a concessão do empréstimo, devendo o país atender às disposições constantes Acordo de Empréstimo firmado com o Banco Mundial e, cumprir as disposições das *Guidelines*, que orientam os procedimentos para cada modalidade de licitação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO INTERNACIONAL PARA A RECONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO - BIRD. **Diretrizes para Aquisições de Bens, Obras e Serviços Técnicos Financiados por Empréstimos do BIRD e Créditos & Doações da AID, pelos Mutuários do Banco Mundial.** Janeiro 1995, Revisada e Atualizada Janeiro e Agosto 1996. Revisada Junho 2004. Revisada em 2011.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes para Seleção e Contratação de Consultores pelos Mutuários do Banco Mundial.** Janeiro 1997, Revisada e Atualizada Junho 2004.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 21.177, de 27 de maio de 1946.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 8.479, de 27 de dezembro de 1945.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal.

DI PRIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 23ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.

DITTMATR, Anna Luisa Heringer. **O Procedimento Licitatório Face à Interveniência do Banco Mundial,** 2007.

Disponível <<https://www.acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/30836/M%20825.pdf?sequence=1>>. Acesso em 27 de ago. 2018.

INTERNATIONAL MONETARY FUND - IMF. **About the IMF**. <<http://www.imf.org/en/About>> Acesso em 13 de set. 2018.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 20<sup>a</sup> ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

LIMA, Marcos Felipe Pinheiro. **A Constitucionalidade das Modalidades de Licitação do Banco Mundial Vis-à-Vis dos Princípios Constitucionais da Administração Pública**, 2009. Disponível em <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13127](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13127)>. Acesso em 30 de jul. 2018.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo - Concursos - Brasil I**. 11<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2017.

MENDES, Renato Geraldo. **Lei de Licitações e Contratos**. 7<sup>a</sup> ed. Ver., atual. e ampl. São Paulo: Editora Zenite, 2009.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 35<sup>a</sup> ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.

WORLD BANK. **Who We Are**. <<https://www.worldbank.org/en/who-we-are>> Acesso em 13 de set. 2018.

## REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL DE IMÓVEIS RURAIS

Érico Maurício Pires Barboza

**RESUMO:** A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que instituiu o novo Código Florestal, prevê a proteção das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de Uso Restrito, as quais constituem limitações ao direito de propriedade. Entretanto, flexibilizou algumas obrigações ambientais e sanções decorrentes do descumprimento do Código Florestal anterior, nas situações que reputa consolidadas, mediante a adesão aos Programas de Regularização Ambiental. Portanto, é importante compreender as normas atinentes à regularização dos imóveis rurais, pois essa influencia diretamente na qualidade do meio ambiente, especialmente nos serviços e bens fornecidos pelas florestas, que são essenciais à vida no Planeta.

*PALAVRAS-CHAVE:* Regularização ambiental. Áreas de Preservação Permanente. Áreas de Reserva Legal. Flexibilização de obrigações e sanções ambientais. Programas de Regularização Ambiental.

### 1. INTRODUÇÃO

As florestas produzem bens e serviços ambientais essenciais para a vida no Planeta, mas, antagonicamente, a sociedade precisa desmatá-las para atender às suas necessidades e comodidades, especialmente a sociedade contemporânea, caracterizada pelo hiperconsumo e pela superpopulação<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Nem sempre o crescimento do consumo está ligado ao crescimento da população, devido à má distribuição das riquezas existente no Mundo, porém o aumento do desmatamento está sempre ligado ao crescimento do consumo e da população, diante de outros fatores, como a demanda por espaço territorial.

O desmatamento é proporcional ao consumo de bens e serviços para os quais as florestas são insumo produtivo ou obstáculo à utilização do solo. Desde o Descobrimento até hoje, os biomas brasileiros vêm sofrendo intenso desmatamento, restando apenas 14,5% de vegetação nativa da Mata Atlântica, 45,8% do Pampa, 50,9% do Cerrado, 53,4% da Caatinga, 84,6% do Pantanal e 85% da Amazônia Legal<sup>2</sup>.

Destarte, o desmatamento carrega uma contradição, pois por um lado atende às necessidades e comodidades humanas, mas por outro prejudica o ambiente que abriga a vida, por isso é imperativo encontrar um ponto de equilíbrio na utilização das florestas, para que essas também atendam às necessidades e comodidades das futuras gerações.

No intento de desacelerar o avanço do desmatamento, uma das estratégias adotadas foi a criação de *limitações ao direito de propriedade* pelo anterior Código Florestal, instituído pela Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e modificado por leis posteriores, que são as Áreas de Preservação Permanente e as Áreas de Reserva Legal.

Tais limitações ao direito de propriedade contribuíram, mas foram insuficientes para reduzir o desmatamento a níveis ambientalmente aceitáveis, especialmente na Amazônia Legal<sup>3</sup>, razão pela qual foi elevando o percentual das Áreas de Reserva Legal nessa região de 50% para 80% dos imóveis rurais, conforme a Mensagem nº 341, 1996-CN, que acompanhou a Medida Provisória nº 1.511, de 25 de julho de 1996.

Com isso um grande número de proprietários e possuidores rurais, das mais variadas categorias, que estavam

2 IBGE, 2015, pp. 54/59.

3 Inclusive devido às políticas públicas que fomentavam o desmatamento na Amazônia Legal.

em conformidade com a legislação ambiental até então vigente, foram postos na ilegalidade, sofrendo sanções e passando a ter um passivo ambiental para recuperar, sem nenhuma conduta ilícita, o que gerou enorme insatisfação.

Para amenizar o problema, a Medida Provisória nº 2.166, de 24 de agosto de 2001, previu a possibilidade de redução das Áreas de Reserva Legal para 50% na Amazônia Legal, para fins de recomposição, mas muitos imóveis rurais continuaram com sanções e passivos ambientais, além de que muitos pequenos e médios imóveis rurais não conseguiam cumprir a legislação ambiental por serem pouco produtivos e rentáveis.

Nesse contexto, grandes proprietários rurais, que veem na legislação ambiental uma barreira econômica interna, muitos com irregularidades ambientais, invocaram as causas dos prejudicados pelo aumento das Áreas de Reserva Legal e das dificuldades dos pequenos e médios proprietários e possuidores rurais para inserir na pauta do Congresso Nacional a elaboração de um novo Código Florestal que atendessem aos seus interesses.

Do embate político entre ambientalistas e ruralistas resultou o atual Código Florestal, instituído pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que trouxe *flexibilizações às obrigações e sanções ambientais*<sup>4</sup>, embora também tenha previsto *instrumentos econômicos* para incentivar a manutenção e o incremento da cobertura vegetal.

Em suma, o atual Código Florestal adotou estratégia dúplice: uma *retrospectiva*, para regularizar passivos ambientais,

4 Segundo o Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola, “os mecanismos de anistia da Lei 12.651/2012 reduziram o passivo de Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reservas Legais (RLs) em 41 milhões de hectares de vegetação nativa que deveriam ser restaurados anteriormente (36,5 milhões de ha de RL e 4,5 milhões de ha de APPs)” (GUIDOTTI, *et. al.* 2017, p. 01).

com a flexibilização das obrigações e sanções ambientais, objetivando despressionar proprietários e possuidores rurais; e outra *prospectiva*, para gerar ativos ambientais, com o fomento à conservação e à recuperação ambiental, objetivando incentivar a recuperação voluntária da vegetação.

O objeto deste artigo é analisar a regularização ambiental de *imóveis rurais* quanto às Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal, mediante a análise abstrata das normas pertinentes, sob o aspecto prático, sem juízo de valor sobre as opções legislativas, até porque o Supremo Tribunal Federal declarou constitucionais as normas que tratam das flexibilizações das obrigações e sanções ambientais (ADC nº 42 e ADIs nº 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937).

Finalmente, para maior coesão textual e melhor sistematização, não serão feitas citações de outros autores no corpo do artigo, as quais serão feitas nas notas de rodapé, visando reforçar, explicar e complementar os entendimentos aqui esposados.

## 1.1 REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL

A *regularidade ambiental* é a conformidade das coisas, condutas e atividades aos imperativos ambientais, nos termos da lei. Traduz-se numa *obrigação jurídica*. Destarte, a desconformidade gera ao responsável o dever de promover a regularização.

O Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, define a *regularização ambiental* como as “atividades desenvolvidas e implementadas no imóvel rural que visem a atender ao disposto na legislação ambiental e, de forma prioritária, à manutenção e recuperação de áreas de preservação permanente, de reserva

legal e de uso restrito, e à compensação da reserva legal, quando couber” (art. 2º, XV).

Da sobredita definição se depreende que a regularização ambiental possui um *aspecto formal*, que é a adequação do imóvel rural à legislação ambiental, e um *aspecto material*, que é a recuperação da vegetação das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de Uso Restrito, permitida a compensação das áreas de reserva legal.

Note-se, enfim, que o aspecto formal é importante para os proprietários e possuidores rurais, pois lhes dá segurança jurídica, mas para a sociedade o importante é o aspecto material da regularização ambiental, pois visa recuperar a função ambiental dos imóveis rurais, para que voltem a prover bens e serviços ambientais em benefício coletivo.

## 1.2 MÉTODOS DE REGULARIZAÇÃO

Os *métodos* de regularização ambiental dos imóveis rurais são a *recomposição* e a *compensação*, adotados isolada ou conjuntamente, conforme se trate de Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de Uso Restrito.

A *recomposição* pode ser feita mediante *plantio arbóreo* e *regeneração natural*, isolada ou conjuntamente, no próprio imóvel rural com passivo ambiental, enquanto a *compensação* é feita mediante *aquisição de ativo ambiental* de um imóvel rural para resgatar o passivo ambiental de outro.

Nas Áreas de Uso Restrito observar-se-á as regras relativas às Áreas de Preservação Permanente ou de Reserva Legal, conforme a sua localização, diante da ausência de normas expressas quanto ao método de regularização ambiental.

### 1.3 AMPLITUDE DA REGULARIZAÇÃO

O Código Florestal combinou os critérios temporal e dimensional para graduar a amplitude das obrigações inerentes à regularização ambiental. Pelo *critério temporal*, as obrigações ambientais são maiores ou menores conforme o desmatamento ilícito seja anterior ou posterior a 22 de julho de 2008. Pelo *critério dimensional*, quanto menor o imóvel rural, menores são as obrigações ambientais.

## 1.4 PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO

### 1.4.1 – ASPECTOS GERAIS

O Código Florestal, visando promover a regularização ambiental dos imóveis rurais, determina a implantação de *Programas de Regularização Ambiental* pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal, por ato do Chefe do Poder Executivo, no prazo de um ano, contado da data de sua publicação, prorrogável uma única vez, por igual período (art. 59).<sup>5</sup>

No período entre a publicação do Código Florestal e a implantação dos Programas de Regularização Ambiental, não poderá haver autuações por infrações administrativas anteriores a 22 de julho de 2008, concernentes à supressão irregular de

5 Em relação ao art. 59 do Código Florestal, Lucas de Souza Leheld, Nathan Castelo Branco de Carvalho e Leonardo Ispier Nassif Balbim asseveram que “no artigo em análise não houve perdão, esquecimento ou cancelamento de obrigações. Criou o legislador, por meio desta norma de transição, a possibilidade de os proprietários ou possuidores rurais adequarem as áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal, às regras de transição previstas no Capítulo XIII deste Código. Em contrapartida, teriam as suas multas suspensas, a partir da adesão ao PRA e cumprimento dos termos de compromisso ambiental; ou convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação ambiental, caso efetivamente adimplissem as obrigações assumidas perante os órgãos ambientais” (2015, p. 283)



vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de Uso Restrito (art. 59, § 4º).

A adesão aos Programas de Regularização Ambiental é condicionada à previa inscrição do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural e à protocolização do requerimento na vigência do prazo legal para a referida inscrição (Código Florestal, art. 59, § 2º)<sup>6</sup>. Requerida a adesão na forma da lei, o proprietário ou possuidor assinará um termo de compromisso, que constitui título executivo extrajudicial (Código Florestal, art. 59, § 3º).

Na esfera administrativa, a adesão impede as autuações e suspende as sanções por infrações anteriores a 22 de julho de 2008, por supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de Uso Restrito, enquanto estiver sendo cumprido o termo de compromisso (Código Florestal, art. 59, § 4º). Cumprido este, as multas serão consideradas convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente (Código Florestal, art. 59, § 5º).

Na esfera penal, a adesão suspende a punibilidade dos crimes previstos nos arts. 38, 39 e 48 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, enquanto estiver sendo cumprido o termo de compromisso (Código Florestal, art. 60). A pretensão punitiva também fica suspensa e, cumprido o termo de compromisso, fica extinta (Código Florestal, art. 60, §§ 1º e 2º).

O Supremo Tribunal Federal deu interpretação conforme a Constituição ao art. 59, §§ 4º e 5º, do Código Florestal, para “afastar no decurso da execução dos termos de compromissos

---

6 O prazo para inscrição no Cadastro Ambiental Rural foi prorrogado para 31 de dezembro de 2018, por força do Decreto nº 9.395, de 30 de maio de 2018. Por ser obrigatória, a inscrição no Cadastro Ambiental Rural poderá ser requerida mesmo depois de expirado o prazo legal, mas nessa hipótese fica prejudicada a adesão ao Programa de Regularização Ambiental.

subscritos nos programas de regularização ambiental, o risco de decadência ou prescrição, seja dos ilícitos ambientais praticados antes de 22.7.2008, seja das sanções deles decorrentes, aplicando-se extensivamente o disposto no § 1º do art. 60 da Lei 12.651/2012” (ADC nº 42 e ADI nº 4.902 e 4.937)<sup>7</sup>.

Registre-se que o impedimento das autuações e a suspensão das sanções administrativas e penais por fatos anteriores a 22 de julho de 2008 não obsta autuações e sanções por fatos posteriores à essa data (Decreto nº 8.235/2014, art. 9º, § 1º).

Em princípio, a recuperação ambiental dos imóveis rurais independe da adesão aos Programas de Regularização Ambiental. Estes, porém, são o meio de acesso às flexibilizações das obrigações e sanções ambientais. Por isso é pouco provável que haja recuperação ambiental sem adesão aos Programas de Regularização Ambiental<sup>8</sup>.

O principal objetivo dos Programas de Regularização Ambiental é a efetiva recuperação da vegetação das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de Uso Restrito, a fim de preservar e restaurar *processos ecológicos essenciais*, sendo a adequação formal dos imóveis rurais à legislação ambiental uma consequência.

Finalmente, os programas do art. 59 se destinam ao desmatamento em áreas onde é vedada a supressão de vegetação,

---

7 Informativo de Jurisprudência STF nº 892.

8 Conforme Lucas de Souza Lehfeld, Nathan Castelo Branco de Carvalho e Leonardo Ispier Nassif Balbim, “a adesão pelo proprietário ou possuidor rural ao Programa de Recuperação Ambiental – PRA (art. 59), para fins de regularização da área consolidada em Reserva Legal, nos termos do disposto no §§ 4.º e 5.º do art. 59 e do art. 60 dessa Lei lhe garante a não imposição de multas por infração ambiental, a suspensão das que tenham sido impostas e, no âmbito criminal, a suspensão da punibilidade pelos crimes previstos nos art. 38, 39 e 48 da Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998” (2015, p. 304).

não se confundindo com o programa do art. 42 do Código Florestal, destinado ao desmatamento em áreas onde não é vedada a supressão de vegetação.

#### **1.4.2 – ASPECTOS ESPECÍFICOS**

A União editou o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, e o Decreto nº 8.235, de 05 de maio de 2014, estabelecendo normas gerais sobre o Cadastro Ambiental Rural e os Programas de Regularização Ambiental, dentre outras providências, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal a edição de normas específicas, em razão de suas peculiaridades territoriais, climáticas, históricas, culturais, econômicas e sociais (Código Florestal, art. 59, § 1º).

Além do Cadastro Ambiental Rural e do termo de compromisso, outro importante instrumento dos Programas de Regularização Ambiental é o *Projeto de Recomposição de Áreas Degradadas e Alteradas*, no qual devem estar descritas as ações de recomposição, especificando as metodologias, o cronograma e os insumos (Decreto nº 7.830/2012, arts. 2º, XVII, e 9º, III).

Os Programas de Regularização Ambiental deverão prever mecanismos de controle do cumprimento do termo de compromisso e da suspensão e extinção das sanções administrativas e penais, bem como prever sanções para o caso de descumprimento (Decreto nº 7.830/2012, arts. 15 e 17, e Decreto nº 8.235/2014, art. 4º, II e III).

Os termos de compromisso deverão conter os elementos arrolados no art. 5º do Decreto nº 8.235/2014, sendo firmado pelo proprietário ou possuidor com o órgão ambiental competente. Nos territórios de uso coletivo, terão como interveniente a entidade representativa dos povos ou comunidades tradicionais, e nos assentamentos de reforma agrária, o órgão fundiário. Poderão ser

alterados em comum acordo, em razão de evolução tecnológica, caso fortuito ou força maior, por solicitação justificada ao órgão competente (Decreto nº 8.235/2014, arts. 7º e 8º).

Descumprido o termo de compromisso, as autuações, sanções e processos suspensos voltam a correr contra os infratores, sem prejuízo das sanções pelo inadimplemento, que podem ser executadas judicialmente (Decreto nº 8.235/2014, art. 9º, § 2º).

Finalmente, os termos de compromissos ou instrumentos similares para a regularização ambiental do imóvel rural, firmados na vigência da legislação anterior, poderão ser revistos para adequação ao Código Florestal, por requerimento do interessado. Não havendo requerimento, termos ou instrumentos pretéritos deverão ser cumpridos (Decreto nº 8.235/2014, art. 12).

## **1.5 ÁREAS RURAIS CONSOLIDADAS**

O Código Florestal define área rural consolidada como a “área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvipastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio” (art. 3º, IV).

Na realidade, as áreas rurais consolidadas são um pressuposto para a flexibilização das obrigações e sanções ambientais, influenciando diretamente na regularização ambiental das Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de Uso Restrito.

Assim, a definição legal não reflete o verdadeiro objetivo das áreas rurais consolidadas, que é relativizar a proteção ambiental para perpetuar situações ilícitas, mediante o cumprimento parcial das obrigações ambientais, em algumas hipóteses.

Nas Unidades de Conservação de Proteção Integral, não se admite a consolidação de áreas e atividades nos imóveis privados, quando permitidos, devendo ser observado o disposto no Plano de Manejo (Código Florestal, art. 61-A, § 16).

Nas bacias hidrográficas críticas, poderão ser estabelecidas metas e diretrizes de recuperação ou conservação da vegetação nativa superiores às flexibilizadas pelo Código Florestal, mediante ato do Chefe do Poder Executivo, ouvidos o Comitê de Bacia Hidrográfica e o Conselho Estadual de Meio Ambiente (Código Florestal, art. 61-A, § 17).

## 1.6 INCENTIVOS ECONÔMICOS À REGULARIZAÇÃO

O art. 41 do Código Florestal autoriza o Poder Executivo federal a instituir *programa de apoio e incentivo à preservação e recuperação ambiental*, que não se confunde, mas deve interagir os programas de regularização ambiental, prevendo o pagamento por serviços ambientais, benefícios tributários e creditícios, apoio técnico, dentre outros.

Por sua vez, o art. 58 do Código Florestal prevê a instituição de *programa de apoio técnico e incentivos financeiros*, destinado especificamente às pequenas propriedades e posses rurais familiares, visando, dentre outras coisas, a recuperação ambiental voluntária de Áreas de Preservação Permanente e de Reserva Legal.

Finalmente, apesar das flexibilizações, é importante que se busque a regularização ambiental dos imóveis rurais, pois, mesmo diante do novo Código Florestal, subsiste um déficit de vegetação nativa de 19 milhões de hectares<sup>9</sup>, sem prejuízo do combate ao desmatamento, que vem ocorrendo de forma muito rápida e preocupante.

9 (GUIDOTTI, *et. al.* 2017, p. 01)

## **2. REGULARIZAÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE**

### **2.1 CONTINUIDADE DE ATIVIDADES SUSTENTÁVEIS**

As Áreas de Preservação Permanente são espaços sob regime de proteção rígido, mas, excepcionalmente, o Código Florestal admite a continuidade das atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo e de turismo rural consolidadas até 22 de julho de 2008 (art. 61-A).

Da publicação do Código Florestal até o término do prazo de adesão ao Programa de Regularização Ambiental, a continuidade dessas atividades independe de qualquer providência, bastando a adoção de medidas de conservação do solo e da água (art. 61-A, § 15). Após o prazo de adesão, a continuidade depende da adesão ao Programa de Regularização Ambiental, além da adoção de medidas de conservação do solo e da água (art. 61-A, §§ 9º, 10 e 11).

É vedada a supressão de vegetação nativa em Áreas de Preservação Permanente rurais para a implantação de quaisquer atividades, ainda que sustentáveis, após 22 de julho de 2008, ressalvadas as hipóteses de utilidade pública, de interesse social e de baixo impacto ambiental previstas no Código Florestal, nas quais se admite a intervenção.

Finalmente, quando admitida a continuidade das atividades, também será admitida a manutenção das residências e infraestruturas associadas, respeitada a recomposição mínima das faixas marginais ao longo dos cursos d'água, desde que não estejam em área que ofereça risco à vida ou à integridade física das pessoas (art. 61-A, § 12).

## 2.2 MÉTODOS DE REGULARIZAÇÃO

A regularização ambiental das Áreas de Preservação Permanente dos imóveis rurais só pode ser feita mediante *recomposição*, vedada a compensação ambiental.

Nos imóveis rurais em geral, a recomposição das Áreas de Preservação Permanente pode ser feita mediante plantio arbóreo e regeneração natural de *espécies nativas*, isolada ou conjuntamente, no próprio imóvel rural com passivo ambiental a ser recuperado (Código Florestal, art. 61-A, § 13, I, II e III).

Nas pequenas propriedades ou posses rurais familiares, a recomposição das Áreas de Preservação Permanente pode ser feita mediante o plantio intercalado de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, *exóticas* com *nativas* de ocorrência regional, em até 50% da área total a ser recomposta (Código Florestal, art. 61-A, § 13, IV).

Em todos os casos, o poder público, verificada a existência de risco de agravamento de processos erosivos ou de inundações, determinará a adoção de medidas mitigadoras que garantam a estabilidade das margens e a qualidade da água, após deliberação do Conselho Estadual de Meio Ambiente ou órgão equivalente (Código Florestal, art. 61-A, § 14).

Finalmente, para fins de recomposição, será considerada a área detida pelo imóvel rural em 22 de julho de 2008 (Código Florestal, art. 61-A, § 8º).

## 2.3 RECOMPOSIÇÃO DAS FAIXAS MARGINAIS DOS CURSOS D'ÁGUA

Nas áreas rurais consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d'água naturais, a recomposição

das faixas marginais deve observar os seguintes parâmetros:

*a) imóveis com até um módulo fiscal:* 5 metros, a partir da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água (art. 61-A, § 1º);

*b) imóveis com mais de um e de até dois módulos fiscais:* 8 metros, a partir da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água (art. 61-A, § 2º);

*c) imóveis com mais de dois e de até quatro módulos fiscais:* 15 metros, a partir da borda da calha do leito regular, independentemente da largura do curso d'água (art. 61-A, § 3º);

*d) imóveis rurais com mais de quatro e de até dez módulos fiscais:* 20 metros, a partir da borda da calha do leito regular, nos cursos d'água com até 10 metros de largura (art. 61-A, § 4º).

*e) demais hipóteses:* metade da largura do curso d'água, observado o mínimo de 30 e o máximo de 100 metros, a partir da borda da calha do leito regular (art. 61-A, § 4º).

## **2.4 RECOMPOSIÇÃO DO ENTORNO DE NASCENTES E OLHOS D'ÁGUA PERENES**

Nas áreas rurais consolidadas em Áreas de Preservação Permanente no entorno de nascentes e olhos d'água perenes, será admitida a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo ou de turismo rural, sendo obrigatória a recomposição do raio mínimo de 15 metros (Código Florestal, art. 61-A, § 5º).

## **2.5 RECOMPOSIÇÃO DO ENTORNO DE LAGOS E LAGOAS NATURAIS**

Nas áreas rurais consolidadas em Áreas de Preservação Permanente no entorno de lagos e lagoas naturais, será admitida a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo ou de turismo rural, sendo obrigatória a recomposição de faixa marginal



com largura mínima de: (a) 5 metros, para imóveis rurais com até um módulo fiscal; (b) 8 metros, para imóveis rurais com mais de um e de até dois módulos fiscais; (c) 15 metros, para imóveis rurais com mais de dois e de até quatro módulos fiscais; (d) 30 metros, para imóveis rurais com mais de quatro módulos fiscais (Código Florestal, art. 61-A, § 6º).

## **2.6 RECOMPOSIÇÃO DO ENTORNO DE VEREDAS**

Nas áreas rurais consolidadas em Áreas de Preservação Permanente no entorno veredas, será obrigatória a recomposição das faixas marginais, em projeção horizontal, delimitadas a partir do espaço brejoso e encharcado, de largura mínima de 30 trinta metros, para imóveis rurais com área de até quatro módulos fiscais, e 50 metros, para imóveis rurais com área superior a quatro módulos fiscais (Código Florestal, art. 61-A, § 7º).

## **2.7 RECOMPOSIÇÃO DO ENTORNO DOS RESERVATÓRIOS ARTIFICIAIS DE ÁGUA**

Nos reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou abastecimento público que foram registrados ou tiveram seus contratos de concessão ou autorização assinados antes 24 de agosto de 2001, a faixa da Área de Preservação Permanente será a distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima *maximorum* (Código Florestal, art. 62).

## **2.8 RECOMPOSIÇÃO NAS HIPÓTESES DE ALTITUDE E DECLIVIDADE**

Nas áreas rurais consolidadas em Áreas de Preservação Permanente nas encostas ou partes destas com declividade superior a 45º, nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, no topo

de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 metros e inclinação média maior que 25°, e nas áreas em altitude superior a 1.800 metros, qualquer que seja a vegetação, é admitida a manutenção de atividades florestais, culturas de espécies lenhosas, perenes ou de ciclo longo, bem como da infraestrutura física associada ao desenvolvimento de atividades agrossilvipastoris, desde que adotadas práticas conservacionistas do solo e da água indicadas pelos órgãos de assistência técnica rural, vedada a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo (Código Florestal, art. 63, caput e § 2º).

Nas sobreditas Áreas de Preservação Permanente, é permitido o pastoreio extensivo nas áreas de vegetação campestre natural ou convertidas em vegetação campestre, podendo ser consorciado com vegetação lenhosa perene ou de ciclo longo (Código Florestal, art. 63, § 1º).

Nas bordas dos tabuleiros ou chapadas de imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, que tenham aderido ao Programa de Regularização Ambiental, admite-se a consolidação de outras atividades agrossilvipastoris, salvo as situações de risco de vida, desde que adotadas boas práticas agronômicas e de conservação do solo e da água, mediante deliberação dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente ou órgãos equivalentes (Código Florestal, art. 63, § 3º).

## **2.9 RECOMPOSIÇÃO NOS ASSENTAMENTOS DO PROGRAMA DE REFORMA AGRÁRIA**

Nos assentamentos do Programa de Reforma Agrária, a recomposição de áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo ou no entorno de cursos d'água, lagos e lagoas naturais observará as exigências do art. 61-A, observados os limites de cada área demarcada individualmente, objeto de contrato de concessão de uso, até a titulação por parte do Instituto

Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Código Florestal, art. 61-C ).

## **2.10 LIMITE DA OBRIGAÇÃO DE RECOMPOSIÇÃO**

Nos imóveis rurais que, em 22 de julho de 2008, possuíam atividades agrossilvipastoris em áreas consolidadas, a exigência de recomposição das Áreas de Preservação Permanente é limitada a 10% da área total para aqueles com até dois módulos fiscais e a 20% da área total para aqueles com mais dois e de até quatro módulos fiscais (Código Florestal, art. 61-B). Apesar do Código Florestal dispor que a limitação se aplica aos imóveis rurais com até dez módulos fiscais, em razão do veto do inciso III do art. 61-B, na prática fica inviabilizada a sua aplicação aos imóveis com mais de quatro módulos fiscais.

## **3. REGULARIZAÇÃO DAS ÁREAS DE RESERVA LEGAL**

### **3.1 MÉTODOS DE REGULARIZAÇÃO**

A regularização ambiental das Áreas de Reserva Legal dos imóveis rurais pode ser feita por *recomposição*, mediante plantio arbóreo e regeneração natural, isolada ou conjuntamente, e por *compensação ambiental* (Código Florestal, art. 66)<sup>10</sup>.

---

10 Segundo Lucas de Souza Lehfeld, Nathan Castelo Branco de Carvalho e Leonardo Ispier Nassif Balbim, “diferentemente do que ocorre com as áreas consolidadas em Áreas de Preservação Permanente onde há regras específicas de transição para a definição da extensão das APPs, no caso de áreas consolidadas em áreas de Reserva Legal, incumbe ao proprietário ou possuidor do imóvel rural regularizar a área que terá a mesma extensão estabelecida pela regra geral prevista no art. 12 do Código Florestal, as regras de transição possibilitarão apenas a adoção de práticas diferenciadas para a adequação da extensão da Reserva Legal à Lei” (2015, p. 304).

### **3.2 RECOMPOSIÇÃO MEDIANTE PLANTIO ARBÓREO**

A recomposição das Áreas de Reserva Legal mediante plantio arbóreo deve atender os critérios estipulados pelo órgão ambiental competente, bem como ser concluída em até 20 anos, sendo que a cada 2 anos deve ser recomposto no mínimo um décimo do passivo ambiental (Código Florestal, art. 66, § 2º).

No plantio arbóreo, poderão ser intercaladas espécies *nativas* com *exóticas* ou *frutíferas*, em sistema agroflorestal, mas o plantio de espécies exóticas deve ser combinado com o de espécies nativas de ocorrência regional e não pode exceder 50% da área a ser recomposta (Código Florestal, art. 66, § 3º).

A vantagem da opção pela recomposição das Áreas de Reserva Legal mediante plantio arbóreo é que fica permitida a sua exploração econômica (Código Florestal, art. 66, § 4º). Assim, é possível o uso alternativo da área a ser recomposta, desde que compatível com o cronograma de execução do projeto de recomposição de área degradada e alterada e que sejam adotadas boas práticas agrônômicas para a conservação do solo e água (Decreto nº 7.830/2012, art. 16, § 2º).

### **3.3 RECOMPOSIÇÃO MEDIANTE REGENERAÇÃO NATURAL**

O Código Florestal não prevê as diretrizes para a condução da regeneração natural, cabendo ao órgão ambiental competente estabelecê-las. O projeto de recomposição de área degradada e alterada deve conter as ações para a condução da regeneração natural e demonstrar a sua viabilidade técnica, considerando a extensão e o isolamento da área a ser regenerada,

bem como a remoção dos fatores prejudiciais ao processo regenerativo<sup>11</sup>.

### 3.4 COMPENSAÇÃO

A compensação das Áreas de Reserva Legal depende da prévia inscrição do imóvel rural no Cadastro Ambiental Rural e pode ser feita mediante: (a) a aquisição de Cota de Reserva Ambiental; (b) o arrendamento de área sob regime de servidão ambiental ou Reserva Legal; (c) a doação ao poder público de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público pendente de regularização fundiária; (d) o cadastramento de outra área equivalente e excedente à Reserva Legal, em imóvel de mesma titularidade ou adquirida em imóvel de terceiro, com vegetação nativa estabelecida, em regeneração ou recomposição, desde que localizada no mesmo bioma (Código Florestal, art. 66, § 5º).

A área *compensadora* deve ser equivalente em extensão e localizada no mesmo bioma da Área de Reserva Legal compensada, sendo que, quando fora do Estado, precisa estar situada em área prioritária, assim definida pela União ou pelos Estados (Código Florestal, art. 66, § 6º), cabendo ao Estado de origem do passivo ambiental verificar se a área compensadora é prioritária (Decreto nº 8.235/2014, art. 17).

11 Partindo das definições de áreas alteradas e áreas degradadas do Decreto nº 7.830/2012, Sandra Mara Pretini Medaglia e Antonio Luiz Lima de Queiroz aduzem que “o que diferencia estas duas tipologias é a sua capacidade de regeneração natural. Fica assim claro que a possibilidade de condução do processo de regeneração natural somente poderá ser aceita nas áreas alteradas e não nas degradadas, exigindo a recuperação das áreas degradadas medidas ativas para que seja efetiva a sua reabilitação. Cria-se assim uma referência legal da capacidade de regeneração natural de áreas, conceito este algumas vezes alvo de questionamento. Na verdade, o processo de regeneração natural, em determinadas circunstâncias, pode ser mais efetivo que a condução de um processo de recomposição pelo homem. Certamente tal processo deve ser monitorado e, caso a regeneração natural não ocorra de forma satisfatória, ações complementares de plantio deverão ser adotadas” (*apud* Milaré, 2015, p. 1.340).

O Supremo Tribunal Federal, dando interpretação conforme a Constituição ao art. 48, § 2º, do Código Florestal, restringe compensação mediante Cota de Reserva Ambiental às “áreas com identidade ecológica” (ADC nº 42 e ADI nº 4.901 e 4.937)<sup>12</sup>, diante da grande diversidade ecológica que os biomas podem apresentar.

Na definição das áreas prioritárias para compensação fora do Estado, deve-se favorecer a recuperação de bacias hidrográficas excessivamente desmatadas, a criação de corredores ecológicos, a conservação de grandes áreas protegidas e a conservação ou recuperação de ecossistemas ou espécies ameaçados, dentre outras finalidades (Código Florestal, art. 66, § 7º).

O art. 16 do Decreto nº 8.235/2014 considera áreas prioritárias: (a) as áreas definidas pelo Ministério do Meio Ambiente, nos termos do Decreto nº 5.092, de 21 de maio de 2004; (b) as unidades de conservação de domínio público pendentes de regularização fundiária; (c) as áreas que abriguem espécies migratórias ou ameaçadas de extinção, segundo lista oficial publicada pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente; (d) outras áreas identificadas pelos Estados e Distrito Federal.

Tratando-se de imóveis rurais, o ente público proprietário poderá compensar o passivo em Área de Reserva Legal mediante concessão de direito real de uso ou doação, ao ente público gestor, de área localizada no interior de Unidade de Conservação de domínio público, a ser criada ou pendente de regularização fundiária (Código Florestal, art. 66, § 8º).

Finalmente, as medidas de compensação de Áreas de Reserva Legal não se prestam para viabilizar a conversão de novas áreas para uso alternativo do solo (Código Florestal, art. 66, § 9º).

12 Informativo de Jurisprudência STF nº 892.

### **3.5 DESONERAÇÃO DA OBRIGAÇÃO DE RECUPERAÇÃO**

#### **3.5.1 DESONERAÇÃO DOS IMÓVEIS RURAIS COM ATÉ QUATRO MÓDULOS FISCAIS**

Nos imóveis rurais com até quatro módulos fiscais, o Código Florestal estabelece que a Área de Reserva Legal será constituída pelo remanescente de vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, vedadas novas conversões para uso alternativo do solo (art. 67), desonerando a obrigação de recuperação, seja por recomposição ou compensação.

É interessante notar que a desoneração da obrigação de recuperação das Áreas de Reserva Legal para imóveis rurais com até quatro módulos fiscais abandonou o conceito de “pequena propriedade ou posse rural familiar”, que vinha sendo sistematicamente adotando pelo Código Florestal, restringindo-se ao tamanho do imóvel rural, ainda que altamente rentável.<sup>13</sup>

Portanto, é possível que imóveis rurais com até quatro módulos fiscais não tenham Área de Reserva Legal, se em 22 de julho de 2008 ela estivesse totalmente desmatada, restando apenas a eventual obrigação de recompor as Áreas de Preservação Permanente, ainda assim de forma bastante flexibilizada, como visto alhures.

---

13 Lucas de Souza Lehfeld, Nathan Castelo Branco de Carvalho e Leonardo Ispier Nassif Balbim fazem críticas ao art. 67 do Código Florestal, “a primeira é que se levou em conta para a concessão da isenção apenas a dimensão do imóvel, em módulos fiscais, e não a destinação dada à terra. Caso a intenção fosse proteger a agricultura familiar, dever-se-ia impor também como critério para a obtenção da isenção, além da área do imóvel, a finalidade dada à terra pelo proprietário ou possuidor rural como fez o legislador em outras passagens deste Código” (2015, p. 307).

### **3.5.2 DESONERAÇÃO NO CASO DE SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO NATIVA NO PERCENTUAL LEGAL**

O Código Florestal desonera da obrigação de recuperação, seja por recomposição ou compensação, os imóveis rurais nos quais a supressão de vegetação nativa em Áreas de Reserva Legal respeitou o percentual previsto na legislação então vigente (art. 68)<sup>14</sup>.

A desoneração da obrigação de recuperação no caso de supressão de vegetação nativa no percentual legal se destina aos imóveis rurais afetados pela Medida Provisória nº 1.511/1996, que aumentou o percentual da Área de Reserva Legal de 50% para 80% na Amazônia Legal, colocando muitos proprietários e possuidores rurais na ilegalidade.

Além da desoneração, para beneficiar quem desmatou menos do que poderia antes da elevação do percentual da Área de Reserva Legal na Amazônia Legal, o Código Florestal ainda faculta a constituição de servidão ambiental e emissão da respectiva Cota de Reserva Ambiental sobre a cobertura florestal que exceder 50% do imóvel rural, até o limite de 80%, sem prejuízo da utilização de outros instrumentos econômicos (art. 68, § 2º).

Os proprietários e possuidores rurais podem provar os requisitos para a desoneração da obrigação de recuperação e o acesso aos instrumentos econômicos por qualquer meio de prova lícitos, especialmente por documentos, tais como a descrição de fatos históricos de ocupação da região, registros de

---

14 Para Celso Antonio Pacheco Fiorillo e Renata Marques Ferreira, “o art. 68 procurou adequar o “Código” ao que estabelece o art. 5º, XXXVI, da Carta Magna, ou seja, tratou de estabelecer preceito contendo ‘norma de sobredireito, cuja função é estabelecer regras destinadas a solucionar os conflitos de leis no tempo’” (2013, p. 170).



comercialização, dados agropecuários da atividade, contratos e documentos bancários relativos à produção (art. 68, § 1º).

Finalmente, não é beneficiado pela desoneração da obrigação de recuperação o imóvel rural que possuía Área de Reserva Legal em percentual inferior ao previsto na legislação então vigente, hipótese na qual deve recuperar os atuais 80% e não os anteriores 50%.

## CONCLUSÃO

O Código Florestal determina a regularização ambiental dos imóveis rurais quanto às Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de Uso Restrito, contudo as obrigações variam segundo a data em que ocorreu a supressão ilícita da vegetação nativa (*critério temporal*) e o tamanho do imóvel (*critério dimensional*).

Destarte, para as situações ocorridas antes de 22 de julho de 2008, consideradas como consolidadas, o novo Código Florestal traz flexibilizações às obrigações e sanções ambientais, previstas nas disposições transitórias (arts. 59 a 68), sendo que para as situações posteriores impõe as regras rígidas das disposições permanentes (arts. 4º a 24).

Entretanto, o acesso à sobredita flexibilização das obrigações e sanções ambientais está atrelado à adesão aos Programas de Regularização Ambiental, a serem instituídos pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal, cujo objetivo principal é o restabelecimento dos processos ecológicos essenciais, a fim de que os imóveis rurais recuperem a sua função ambiental.

Infere-se das normas concernentes à regularização ambiental que o Código Florestal prestigia as pequenas

propriedades e posses rurais familiares, bem como aquelas prejudicadas pelo aumento do percentual da Área de Reserva Legal na Amazônia Legal, mas algumas vezes se atém apenas ao tamanho dos imóveis, abandonando o critério da exploração familiar.

Note-se que o Código Florestal reduz e limita as obrigações de regularização ambiental em relação às Áreas de Preservação Permanente, mas não as desonera, diferentemente das Áreas de Reserva Legal, em relação às quais não reduz as obrigações, apenas flexibilizando o modo e o tempo de cumprimento, porém prevê hipóteses de desoneração.

Outrossim, a despeito das flexibilizações, é importante que se busque a regularização ambiental dos imóveis rurais, pois, mesmo em face do novo Código Florestal, subsiste um grande déficit de vegetação nativa, sem prejuízo do combate ao desmatamento.

Finalmente, é preciso compreender que as florestas estão diretamente ligadas ao clima e à água, de modo que o desmatamento contribui significativamente para as mudanças climáticas e as crises hídricas que estão ocorrendo no Mundo, ameaçando, inclusive, a própria produção agropecuária, que com elas contrasta e compete por espaço.

## **BIBLIOGRAFIA**

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Comentários ao novo código florestal*. São Paulo: Atlas, 2013.

\_\_\_\_\_. *Código florestal e lei do sistema nacional de unidades de conservação: normatividades autônomas*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, vol. 265, 2014.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42*. Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2018, DJ 02/03/2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.901*. Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2018, DJ 02/03/2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.902*. Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2018, DJ 02/03/2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.903*. Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2018, DJ 02/03/2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.937*. Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2018, DJ 02/03/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Informativo de Jurisprudência STF nº 892*. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo892.htm>>. Acesso em: 25/07/2018.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco, e FERREIRA, Renata Marques. São Paulo: Saraiva, 2013.

GUIDOTTI, Vinicius *et al.* *Números Detalhados do Novo Código Florestal e suas Implicações para os PRAs*. Sustentabilidade em Debate, nº 5. Piracicaba, SP: Imaflora, 2017. Disponível em: [http://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/5925cada05b49\\_SUSTemDEB\\_low\\_web\\_links.pdf](http://www.imaflora.org/downloads/biblioteca/5925cada05b49_SUSTemDEB_low_web_links.pdf). Acesso em: 25/07/2018.

IBGE. *Indicadores de Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94254.pdf>>. Acesso em: 25/07/2018

LEHFELD, Lucas de Souza *et al.* *Código florestal comentado e anotado (artigo por artigo)*. 3. ed. Rio de Janeiro: Método, 2015.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.



