

REVISTA CEJ

ISSN 1414-008X
Ano XXIV
80, jul./dez.

**Centro de Estudos Judiciários
Conselho da Justiça Federal**

80



JUSTIÇA FEDERAL
Conselho da Justiça Federal
Centro de Estudos Judiciários



PRIMEIRA JORNADA DE DIREITO ADMINISTRATIVO DO CJF: Relatos da Comissão sobre Regime Jurídico Administrativo

67

FIRST ADMINISTRATIVE LAW JOURNEY OF THE FEDERAL JUSTICE COUNCIL: Administrative Legal Regime Committee Report

Juliana Bonacorsi de Palma
Fabrício Macedo Motta

RESUMO

Relata a dinâmica de discussões e debates travados na Comissão 1 da Primeira Jornada de Direito Administrativo do Conselho da Justiça Federal, que abordou temas relativos ao regime jurídico administrativo.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Administrativo; Jornada de Direito Administrativo; enunciados; regime jurídico administrativo.

ABSTRACT

This paper reports the dynamics of discussions and debates held at Commission 1 of the First Administrative Law Journey of the Federal Justice Council, which focused on issues related to the administrative legal regime.

KEYWORDS

Administrative Law; Administrative Law Journey; statements; administrative legal regime.

1 O DIREITO ADMINISTRATIVO, OS JUÍZES E A JURISPRUDÊNCIA

O edifício que hoje conhecemos como Direito Administrativo teve seus alicerces iniciais levantados pela jurisprudência, em longa e atenta construção que implicou o calculado distanciamento do direito privado e o levantamento de um novo regime jurídico fundado na necessidade de assegurar e, ao mesmo tempo, conter os poderes reconhecidos à Administração. Na França, berço que viria a inspirar muitos outros sistemas – como o brasileiro – a edificação foi capitaneada pela atuação do Conselho de Estado, instituição criada no período pós-revolucionário que teve prestígio crescente na forte e centralizada estrutura administrativa napoleônica. A jurisdição administrativa, pertencente ao Executivo, foi a saída encontrada para resguardar uma Administração que já nascia forte da possibilidade de interferência dos juízes – trata-se de uma interpretação radical do princípio da separação de poderes, permitindo perceber a existência de desconfiança dos juízes e confiança no governo. Dessa forma, traço fundamental do Direito Administrativo francês é sua *origem jurisprudencial* – nasceu e se desenvolveu no seio do Conselho de Estado, que paulatinamente foi elaborando regras próprias que eram aplicadas ao Estado-Administração, parte nos processos que tramitavam sob sua jurisdição¹.

Nessa gradual construção do que viria a ser o regime jurídico administrativo, anota Jean Rivero, muitas regras não têm outra origem que não seja o julgado proferido pelo Conselho de Estado: *o conhecimento dos grandes acórdãos (designados pelo nome do recorrente) desempenha, pois no estudo deste direito o mesmo papel que, no direito civil, o conhecimento dos artigos fundamentais do Código* (RIVERO, 1981, p.36). Assim, o regime jurídico foi constituído a partir dos litígios submetidos ao Conselho de Estado, sendo nítida não só a preocupação do juiz de extrair as normas de decisão do caso concreto a partir dos princípios gerais do Direito, como também de não se vincular demasiadamente para o futuro, de maneira a assegurar flexibilidade de atuação para os casos futuros (RIVERO, 1981, p. 37).

68

Nesse processo de contínua mudança – e enfocando a realidade brasileira – cabe indagar se os juízes continuam tendo o mesmo papel construtor que tiveram nos momentos iniciais do Direito Administrativo.

A atuação dos juízes do Conselho de Estado, a partir do reconhecimento da função jurisdicional do órgão, foi então delimitando o regime jurídico administrativo. No período, julgados até hoje reconhecidos caracterizaram a chamada *“era de ouro” do Direito Administrativo e da promoção do “serviço público à francesa”, conceito geral e também instrumento estratégico para ampliar sua esfera de competência em detrimento do domínio de atuação do juiz judiciário* (MORAND-DEVILLER, p. 51-65, 2012).

Nesse período, o Conselho produz textos normativos, desenvolve atividade administrativa, controla a Administração, dá opiniões ao governo, resolve controvérsias administrativas, decide sobre conflitos de competência entre autoridades administrativas e tribunais judiciais (CASSESE, 2014, p. 36). A especialidade do julgador – forjado para o contencioso envolvendo

a Administração – e a tecnicidade das decisões são atributos que conferiram ao Conselho de Estado o prestígio que tem até os dias atuais: *Pelo fato de ter sabido conservar uma independência e uma superioridade incontestáveis, ele é geralmente respeitado e a neutralidade dos pareceres do seu corpo de grandes conhecedores do Direito e de “sábios” reforça a sua influência. Isso explica a longevidade e a sobrevivência do Conselho de Estado. Ele sempre se reergueu das crises que não deixaram de atingi-lo nos momentos de mudanças de regime e o campo de suas atribuições consultivas não parou de crescer, notadamente no que diz respeito às normativas europeias [...]. A grande arte dos acórdãos do Conselho de Estado francês era sua estética: laconismo, senso de refinamento, arte da concisão, palavras cuidadosamente selecionadas (vide a importância do “notadamente”). Um “considerando” de algumas linhas onde o essencial estava escrito com firmeza, deixando aberturas às evoluções futuras”* (MORAND-DEVILLER, p. 51-65, 2012).

É possível perceber a relevância da doutrina nesse cenário em razão da necessidade de criar conceitos, princípios e estabelecer vínculos entre normas não abrigadas em um código (MEDAUAR, 2003, p. 27). Os primeiros estudos sistematizados de Direito Administrativo são feitos por conhecidos atores da cena política e administrativa francesa – DeGérando, Cormenin, Macarel – por meio de inventário e análise da jurisprudência. Nos momentos iniciais do que se convencionou chamar de “Direito Administrativo ocidental”, de inspiração grandemente francesa, os esforços doutrinários visavam a afirmar o espaço e a autonomia do novo ramo frente aos demais segmentos da ciência do Direito, e também de individualizá-lo da ciência da Administração. Essa preocupação atingirá seu ápice com o positivismo da Escola de Viena, bem representada pelas lições de Adolf Merkl voltadas à consideração do Direito Administrativo em perspectiva eminentemente jurídico-normativa, separado da ciência da Administração.

Schmidt-Assmann reconhece a força do **papel criador e transformador** do Direito Administrativo desempenhado pela jurisprudência. Analisando a realidade da Alemanha após a aprovação da Lei Fundamental de Bonn, reconhece que o Direito Administrativo clássico foi sensivelmente afetado pela jurisprudência, por exemplo, na regulação das relações especiais de sujeição, adaptação da teoria da reserva legal e nos novos modos de intervenção do Estado, reconhecendo a mesma relevância ao Tribunal de Justiça da União Europeia. Ressalta, entretanto, que a perspectiva judicial é limitada porque se restringe às questões que lhe são submetidas, deixando de fora muitas outras dimensões da atividade administrativa (SCHMIDT-ASSMANN, 2014, p. 21-140).

Essas considerações realçam, ainda que brevemente, a importância da jurisprudência e da doutrina na construção do Direito Administrativo. No Brasil, essa relevância é nítida, notadamente em razão de nossa inspiração nos diversos sistemas filiados ao **modelo francês**².

Dando um grande salto cronológico, é possível afirmar que a **impermanência** talvez seja a marca mais característica do Direito Administrativo das últimas décadas. Esta inferência pode ser comprovada mediante simples pesquisa na bibliografia nacional recente, embora a constante metamorfose não seja privilégio

brasileiro. **Evolução, mudanças, transformações e novos paradigmas** são alguns dos qualificativos aplicados ao Direito Administrativo pela doutrina brasileira, identificando alterações nas bases clássicas desse ramo ainda novo do conhecimento jurídico. O Direito Administrativo é **inconstante** porque assim o é o Estado – gigante, médio ou mínimo; atuante ou acomodado, eficiente ou ineficiente, forte ou fraco – bom ou mau, na visão de alguns. O Direito Administrativo **muda** porque o cidadão constitui sua essência – na conjugação de todos os sonhos, receios, angústias e necessidades e no que tudo isso depende do Estado. O Estado é **flexível** porque seu dever é servir ao cidadão, e não se servir dele.

Globalização, aumento do número de fontes normativas, formas privadas de gestão, participação, transparência e efetividade são tópicos não presentes no nascimento do Direito Administrativo e que se apresentam com força irresistível no cenário atual. Nesse processo de contínua mudança – e enfocando a realidade brasileira – cabe indagar se os juízes continuam tendo o mesmo **papel construtor** que tiveram nos momentos iniciais do Direito Administrativo. Nesse contexto, pode-se indagar acerca da importância de eventos como a Jornada de Direito Administrativo.

Não custa lembrar, por oportuno, que a relevância da jurisprudência – assim como a atuação dos juízes – deve ser buscada nos quadrantes do ordenamento jurídico-administrativo, notadamente do princípio da legalidade (constante especialmente do *caput* do art. 37 da Constituição da República). Resposta mais simples poderia reconhecer à jurisprudência o caráter de fonte secundária ou complementar do Direito Administrativo, estando sua eficácia na dependência de outras fontes formais (à exceção de institutos como a súmula vinculante, nos termos do art. 103-A da Constituição).

Entretanto, a **constitucionalização do Direito Administrativo** – com a previsão constitucional explícita de princípios e regras que vinculam toda a atividade da Administração, assim como órgãos e entidades que a exercem – teve como efeito colateral o alargamento do campo de atuação do Judiciário, em todas instâncias. Esse arco de matérias extremamente am-

pla é elemento de instabilidade jurídica: não há situação concreta ligada ao Estado-Administração que não possa ser questionada judicialmente. Essa instabilidade é reforçada pela textura aberta das normas-princípio, que remetem ao julgador a tarefa de fixar, no caso concreto, efeitos jurídicos que não se encontram diretamente descritos no texto constitucional e nos textos normativos. A natural textura aberta dos princípios reforça o chamado “ativismo judiciário”, resumido para fins deste artigo como a prevalência absoluta do arbítrio do juiz, notadamente na concretização de direitos fundamentais, por vezes desconsiderando os legítimos espaços de atuação de outras instituições.

Trata-se de importante possibilidade de aproximar a doutrina dos juízes, mais propriamente do que aproximar a doutrina da jurisprudência. Não se trata de um diálogo voltado a firmar jurisprudência, mas sim de firmar entendimentos que possam orientá-la [...]

No que se refere ao Estado – também por outras razões – convém destacar que a **judicialização é quantitativa**, sendo o Judiciário inundado com provocações em tal número que comprometem sua possibilidade de responder de forma ágil e eficiente. A situação caótica tem inspirado a busca por instrumentos processuais de racionalização – além da súmula vinculante, repercussão geral, recursos repetitivos, dentre outros. Nessa mesma linha, atualmente se assiste à **valorização dos precedentes** (judiciais e administrativos) que buscam assegurar não somente previsibilidade e racionalidade como também agilidade na solução das controvérsias. Além desses instrumentos processuais, a cobrança de agilidade é feita de forma crescente pelo Conselho Nacional de Justiça, por meio do estabelecimento de metas e prazos impostos aos juízes. Esse sucinto estado de coisas ampara a sensação de que a cada dia as decisões judiciais são proferidas por meio de processo de **generalização**, buscando-se no caso concreto algum elemento que permita a decisão de acordo com algum caso previamente julgado (e que não se enquadre, necessariamente, no conceito de prece-

dente). Em simples palavras, é difícil criar nova jurisprudência, mesmo diante de controvérsia concreta com peculiaridades.

Este cenário renova a importância da **criação de espaços institucionais para diálogo construtivo entre a jurisprudência**, a doutrina e os diversos conhecimentos prático-profissionais. Em se tratando de um setor do conhecimento jurídico marcado pela existência de inúmeras normas – em constante mutação – e de envolver atividade que demanda conhecimentos específicos para tomar decisões e atender problemas complexos, é ainda mais importante possibilitar que o julgador tenha contato com

diferentes percepções a respeito das controvérsias concretas que lhe serão submetidas.

As **Jornadas de Direito** promovidas pelo Conselho da Justiça Federal são um desses instrumentos que consagram a possibilidade de **oxigenação da jurisprudência** – *buscam delinear posições interpretativas sobre as normas vigentes, adequando-as às inovações legislativas, doutrinárias e jurisprudenciais, a partir do debate entre especialistas e professores, com a produção de enunciados a serem publicados e divulgados sob a responsabilidade do Centro de Estudos Judiciários e supervisão da Coordenação Científica*³. Trata-se de importante possibilidade de aproximar a **doutrina dos juízes**, mais propriamente do que aproximar a **doutrina da jurisprudência**. Não se trata de um diálogo voltado a firmar jurisprudência, mas sim de firmar entendimentos que possam orientá-la, voluntariamente, de acordo com cada circunstância e com o convencimento de cada magistrado.

Este artigo busca relatar a dinâmica de discussões e debates travados na Comissão 1 sobre as propostas de enunciados e explicar os quatro enunciados da I Jornada de Direito Administrativo dela oriundos.

2 PRIMEIRA JORNADA DE DIREITO ADMINISTRATIVO: RELATO EMPÍRICO DA COMISSÃO 1

Como indicado, a I Jornada de Direito Administrativa ocorrida em agosto de 2020 marca a inserção de mais uma valiosa **fonte jurídica** para o Direito Administrativo: o **enunciado** que, embora sem força normativa, tem significativo **peso hermenêutico**, considerando seu processo de aprovação e diálogos com autoridades e especialistas.

Em brevíssima síntese, o formato da I Jornada de Direito Administrativo pode ser dividido em três frentes de trabalho: (I) composição das comissões temáticas, com indicação de seus coordenadores científicos e, posteriormente, dos especialistas; (II) recebimento e triagem das propostas de enunciados; (III) rodada de discussão e deliberação das propostas no âmbito da comissão temática e na plenária, respectivamente⁴. Assim, além de guarnecer o Direito Administrativo brasileiro com inédita e valiosa fonte jurídica – os enunciados –, a I Jornada de Direito Administrativo permite mapear preocupações jurídicas, dúvidas interpretativas, propostas de releituras e de atualizações, pontos de insegurança jurídica, aprimoramentos de eficiência, tendências, enfim, alguns dos grandes tópicos dos **diálogos nacionais** sobre o Direito Administrativo.

2.1 COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO 1

Presidida pelo Ministro Benedito Gonçalves, do STJ, e coordenada pelos autores deste texto, a Comissão 1 cuidou dos seguintes temas: *Regime jurídico administrativo. Poderes da administração. Ato administrativo. Discricionariedade. Agentes públicos. Bens públicos*. A abrangência e pluralidade de temas permitiu o endereçamento de vários assuntos, propiciando notável riqueza de debates. Não por outra razão, a Comissão 1 foi a segunda a receber mais propostas de enunciados nessa edição (142 propostas), ficando atrás apenas da Comissão 6, voltada à análise do grande tema controle da Administração Pública (231 propostas)⁵. No total, a I Jornada de Direito Administrativo recebeu 743 propostas.

A Comissão 1 contou com 50 participantes no total, sendo a sua maioria os proponentes:

Tabela 1 – Participantes da Comissão 1

Proponentes	28	56%
Especialistas	16	32%
Coordenadores científicos	2	4%
Presidente da Comissão 1	1	2%
Representante da Coordenação Geral	1	2%
Indicado pelo TRF 2ª Região	1	2%
Servidor do CEJ/CJF	1	2%

Fonte: Elaboração própria.

Nota: Os especialistas foram: Alice Bernardo Voronoff; André Cyrino; André Rosilho; Carlos Ari Sunfeld; Christianne de Carvalho Stroppa; Fernando Dias Menezes de Almeida; Fernando Mânica; Guilherme Jardim Jurksaitis; Márcio Cammarosano; Marcos Augusto Perez; Rafael Arruda Oliveira (que também secretariou a Comissão 1); Raquel Melo Urbano

Carvalho; Rodrigo Pagani de Souza; Rodrigo Valgas; Vanice Regina Lirio do Valle; e Vitor Rhein Schirato.

A Comissão 1 foi marcada pelo diálogo em torno das propostas, centrado entre os proponentes e os especialistas. Os especialistas tinham o importante papel de emitir relatório sobre as propostas de sua alçada e opinar sobre a aprovação ou rejeição destas. A Comissão 1 também contou com um secretário – Rafael Arruda Oliveira –, que auxiliou no bom andamento dos trabalhos. Considerando que as 142 propostas foram apresentadas por 68 pessoas, 41% dos proponentes puderam participar da Comissão 1, garantindo uma representatividade relativamente alta.

Apesar do desafio do diálogo *on-line*, evidenciamos intensa participação de todos os presentes, com exposição de seus pontos de vista e sólidas manifestações jurídicas.

2.2 PROPOSTAS

Como já indicado, a Comissão 1 recebeu 142 propostas de enunciados submetidas por 68 pessoas à coordenação geral da I Jornada de Direito Administrativo, que não realizou nenhum descarte. Com relação às normas indicadas nas propostas submetidas, a Constituição Federal (19%), Lei n. 8.112/1990 (17%), LINDB (16%) e a Lei n. 9.784/1999 (11%) foram as mais recorrentes. O tema de servidores públicos foi o objeto do maior número de propostas (25%).

Tabela 2 – Temas mais recorrentes nas propostas endereçadas à Comissão 1

Servidores públicos	25%
Sanções	16%
Bens públicos	12%
Regime previdenciário	10%
Atos administrativos	9%

Fonte: Elaboração própria.

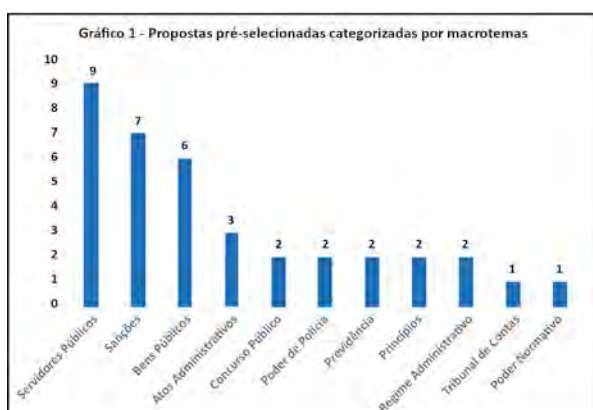
As propostas foram minuciosamente analisadas pelos coordenadores científicos. Primeiramente, identificamos as propostas repetidas e identificamos a oportunidade de reunir nove propostas com identidade de substância. As aglutinações foram sinalizadas positivamente pela coordenação científica para permitir a participação do maior número possível de pessoas na qualidade de proponentes, o que viabiliza a participação ativa na I Jornada de Direito Administrativo com direito a voto nas comissões. É oportuno pensar na pluralidade de ideias que a maior concentração de pessoas pode trazer ao debate de propostas em número factível de análise.

Cinquenta e seis propostas, já aglutinadas, foram pré-selecionadas. Após uma segunda triagem e o recebimento de encaminhamentos das propostas pertinentes à Comissão 1, que haviam sido endereçadas para outras comissões, chegou-se ao total de 37 propostas. Para fins de transparência, indicamos os critérios utilizados para exclusão das propostas de enunciados:

- possuam objeto principal predominantemente regido por áreas afins ao Direito Administrativo, com disciplina normativa específica;
- abordem questões centrais que já tenham sido objeto de decisão pelo Supremo Tribunal Federal por meio da edição

- de súmula vinculante ou apreciação com repercussão geral;
- c) tratem de temas objeto de disciplina jurídico-normativa específica, com ligação somente reflexa com dispositivos constitucionais;
- d) analisem questões que possuam regime jurídico próprio, de interesse de agentes ou categorias específicos, cuja análise possua limitada possibilidade de aplicação geral.

Os grandes temas abarcados nas propostas selecionadas estão assim distribuídos:



Fonte: Elaboração própria.

Das propostas pré-selecionadas, a maioria faz referência ao texto da LINDB (26%). Na sequência, as propostas são relativas, respectivamente, à Constituição Federal (20%) e à Lei n. 8.112/1990 (17%). A tabela a seguir sistematiza os temas contemplados nas propostas de enunciados pré-selecionadas na Comissão 1:

Tabela 3 – Temática das propostas pré-selecionadas na Comissão 1

Macrotema	Quantidade
Atos administrativos	37
Convalidação	3
Bens públicos	6
Afetação	2
Alienação e autorização legislativa	2
Negociação	1
Usucapião	1
Concurso público	2
Isonomia	1
Regime normativo	1
Poder de polícia	2
Bens públicos	1
Limites à delegação do poder de polícia a particulares	1
Poder normativo	1
Vinculatividade	1
Previdência	2

Benefícios	2
Princípios	2
Motivação	2
Regime administrativo	2
Regime de transição	2
Sanções	7
<i>Bis in idem</i>	1
Instrução processual	1
Investigação	3
Tipicidade	2
Servidores públicos	9
Avaliação de desempenho	2
Controle	1
Direito adquirido	1
Direitos e prerrogativas	1
Erro grosseiro	1
PAD	1
Publicidade	1
Servidores temporários	1
Tribunal de Contas	1
Prescrição da pretensão punitiva do TCU	1

Fonte: Elaboração própria.

2.3 DISCUSSÃO E DELIBERAÇÃO DAS PROPOSTAS DA COMISSÃO 1

A fase de discussão e deliberação no âmbito da Comissão 1 ocorreu no dia 6 de agosto, no período da manhã e da tarde. Todos os participantes, inclusive os proponentes, receberam o caderno contendo as 37 propostas de enunciados selecionadas pelos coordenadores científicos acompanhadas das respectivas justificativas.

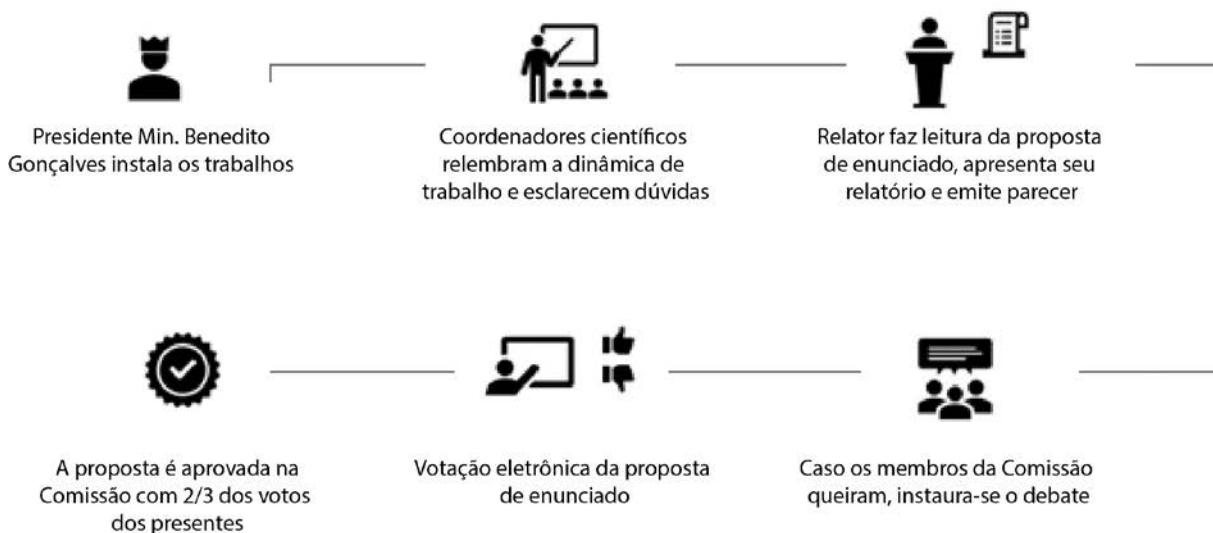
Ainda na preparação para esta etapa, cada especialista foi convidado a relatar de duas a três propostas de enunciados. Esperava-se que o relator se posicionasse claramente sobre a aprovação ou rejeição da proposta com a devida fundamentação. O relatório poderia ser feito por escrito ou verbalmente, tendo a maioria preferido realizar deste modo. Caso optasse pela elaboração de parecer escrito, a peça deveria ser simples, proporcional à justificativa que, segundo o regimento, deveria ter, no máximo, 1.600 caracteres. Emitido logo no início do debate de cada proposta, o relatório serviu como uma primeira reflexão qualificada sobre a proposta de enunciado e deu a toada da dinâmica de trabalho na comissão. Em muitos casos, o relatório foi decisivo para o destino da proposta de enunciado.

Para fins de organização dos trabalhos, as 37 propostas de enunciados foram agrupadas em oito eixos temáticos para maior coerência e aproveitamento dos debates, quais sejam: (I) agentes públicos; (II) erro grosseiro; (III) atos administrativos; (IV) direito intertemporal; (V) poderes públicos; (VI) bens públicos; (VII) direito administrativo sancionador; e (VIII) princípios. Cada coordenador científico ficou responsável por um conjunto desses temas, coordenando os trabalhos na Comissão 1 quando estivesse em pauta o eixo de sua alçada, sempre sob a presidência do Ministro Benedito Gonçalves.

Em termos práticos, a discussão e a deliberação das propostas de enunciados iniciam-se com a fala do coordenador científico responsável pelo eixo temático no qual o conjunto de propostas se encaixa. Na sequência, ele indica qual é o número da proposta em discussão para que todos acompanhem pelo caderno da Comissão 1 e chama o relator para emitir seu parecer em até três minutos. Após a apresentação do relatório, os demais membros puderam solicitar a palavra para discussão pelo

tempo improrrogável de três minutos. O conteúdo da proposta não poderia ser alterado, cabendo simplesmente ajustes redacionais para fins de clarificação do enunciado. Uma vez definida a redação final da proposta, ela é remetida à plataforma virtual de votação por meio da qual os participantes com direito a voto poderiam votar pela sua aprovação ou rejeição. A dinâmica de discussão e deliberação no âmbito da Comissão 1 pode ser sistematizada conforme esquema gráfico a seguir:

Esquema gráfico 1 – Dinâmica de discussão e deliberação no âmbito da Comissão 1



Fonte: Elaboração própria a partir da Portaria n. 575-CJF/2020.

A aprovação da proposta no âmbito da Comissão 1 se daria pelo voto de dois terços dos participantes presentes com direito a voto. No total, sete propostas de enunciados foram aprovadas na Comissão 1 e remetidas à deliberação geral na Plenária da I Jornada de Direito Administrativo, ocorrida no dia seguinte. A Comissão 1 teve quatro enunciados aprovados. A tabela a seguir discrimina:

Tabela 4 – Propostas de enunciados aprovados na Comissão 1 e na Plenária e propostas de enunciados aprovados apenas na Comissão 1

Enunciados aprovados na Comissão 1 e na Plenária	
1	O administrador público está autorizado por lei a valer-se do desforço imediato sem necessidade de autorização judicial, solicitando, se necessário, força policial, contanto que o faça preventivamente ou logo após a invasão ou ocupação de imóvel público de uso especial, comum ou dominical, e não vá além do indispensável à manutenção ou restituição da posse (art. 37 da Constituição Federal; art. 1.210, § 1º, do Código Civil; art. 79, § 2º, do Decreto-lei n. 9.760/1946; e art. 11 da Lei n. 9.636/1998).
2	As hipóteses de remoção de servidor público a pedido, independentemente do interesse da Administração, fixadas no art. 36, parágrafo único, inciso III, da Lei 8.112/1990 são taxativas. Por esse motivo, a autoridade que indefere a remoção quando não presentes os requisitos da lei não pratica ato ilegal ou abusivo.

3	A estabilidade do servidor titular de cargo público efetivo depende da reunião de dois requisitos cumulativos: o efetivo desempenho das atribuições do cargo pelo período de três anos; e a confirmação do servidor no serviço mediante aprovação pela comissão de avaliação responsável (art. 41, caput e § 4º, da CRFB c/c arts. 20 a 22 da Lei n. 8.112/1990). Assim, não há estabilização automática em virtude do tempo, sendo o resultado positivo em avaliação especial de desempenho uma condição indispensável para a aquisição da estabilidade.
4	O art. 9º, inciso II, c/c art. 10 da Lei n. 8.112/1990 estabelece a nomeação de servidor em comissão para cargos de confiança vagos. A existência de processo seletivo por competências para escolha de servidor para cargos de confiança vagos não equipara as regras deste processo seletivo às de concurso público, nem o regime jurídico de servidor em comissão ao de servidor em caráter efetivo, quando se tratar de cargo isolado de provimento efetivo ou de carreira.
Propostas aprovadas na Comissão 1 e rejeitadas na Plenária	
5	É de cinco anos o prazo da prescrição da pretensão punitiva no exercício do poder sancionador pelo Tribunal de Contas da União (TCU), inclusive em sede de tomada de contas especial, a contar da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado, nos termos do art. 1º da Lei Federal n. 9.873/1999 e, por analogia, do Decreto Federal n. 20.910/1932.

6	Nos casos de percepção simultânea de proventos de aposentadoria concedida pelo RPPS e de remuneração pelo exercício de cargo eletivo ou em comissão, o teto constitucional previsto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal deve incidir de forma individualizada sobre cada rendimento.
7	A superveniente interpretação acerca da constitucionalidade de lei ou de ato normativo tem caráter de orientação geral, não configurando óbice à convalidação de ato que tenha operado efeitos concretos sobre direitos individuais em situações plenamente constituídas.

Fonte: Elaboração própria.

3 ANÁLISE DOS ENUNCIADOS DA I JORNADA DE DIREITO ADMINISTRATIVO ORIUNDOS DA COMISSÃO I

Enunciado 1 – Desforço imediato contra invasões e ocupações ilícitas de bens públicos

Texto do enunciado
<i>O administrador público está autorizado por lei a valer-se do desforço imediato sem necessidade de autorização judicial, solicitando, se necessário, força policial, contanto que o faça preventivamente ou logo após a invasão ou ocupação de imóvel público de uso especial, comum ou dominical, e não vá além do indispensável à manutenção ou restituição da posse</i> (art. 37 da Constituição Federal; art. 1.210, § 1º, do Código Civil; art. 79, § 2º, do Decreto-Lei n. 9.760/1946; e art. 11 da Lei n. 9.636/1998).
Justificativa originalmente apresentada
A Advocacia-Geral da União editou orientação consultiva acerca do tema, ao acolher parecer da Comissão Permanente de Patrimônio e Serviço Público (Parecer n. 4/2017/CPAT/CGU/AGU), aprovado pelo Advogado-Geral da União. Assim, gestores públicos da Administração Pública Federal foram orientados a respeito da matéria. Não obstante, enunciado do CJF ampliaria a divulgação da tese entre os órgãos consultivos e de contencioso da Administração Pública de todos os entes da Federação, e, em consequência, poderia evitar desnecessário ajuizamento de ações judiciais quando possível o desforço imediato. O exercício da autotutela tem como fundamento maior o art. 37 da Constituição, que estabelece o dever de a Administração dar cumprimento aos princípios da legalidade e da eficiência. Em se tratando de bens da União, o dever do gestor de impedir a invasão de bens imóveis de uso especial é previsto no § 2º do art. 79 do Decreto-lei n. 9.760/1946 e no art. 11 da Lei n. 9.636/1998. No texto do enunciado proposto, menciona-se a não adoção, no desforço imediato, de ato além do indispensável em razão da necessidade de dar destaque ao exercício razoável e proporcional do poder de autotutela (segunda parte do § 1º do art. 1.210 do Código Civil). Além disso, menciona-se como circunstância a necessidade de a invasão do imóvel público ser recente pela previsão legal de que o possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo, como estabelece a primeira parte do § 1º do art. 1.210 do Código Civil.

Este enunciado se volta a interpretar o art. 1.210, § 1º, do Código Civil, na dinâmica da propriedade pública estatal, considerando as normas jurídicas próprias e desafios práticos que invasões ou ocupações ilegítimas de bens imóveis públicos colocam à Administração Pública. Eis o teor do preceito:

Código Civil

Art. 1.210, § 1º. *O possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo; os atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse.*

Em específico, há leis especiais sobre o patrimônio público federal que expressamente determinam o dever de a Administração Pública zelar pela integridade do patrimônio público e seu pleno domínio para que sejam efetivos instrumentos de realização do interesse público. A exploração econômica e social dos bens públicos tem se mostrado fundamental à prestação de serviços públicos essenciais, realização de políticas públicas e garantia de novos investimentos privados em negócios públicos de relevância social. Invasões ou ocupações subtraem da esfera administrativa importante ativo na modelagem de decisões estatais que permitam o melhor atingimento do interesse público, comprometendo a vontade política depositada nas urnas e até mesmo a plena satisfação de necessidades dos mais carentes de serviços assistenciais. Assim, essas normas imprimem ao Poder Público o dever de garantir a propriedade pública, inclusive com o apoio de força policial, se necessário:

Decreto-lei n. 9.760/1946 (*dispõe sobre os bens imóveis da União*)

Art. 79, § 2º *O chefe de repartição, estabelecimento ou serviço federal que tenha a seu cargo próprio nacional, não poderá permitir, sob pena de responsabilidade, sua invasão, cessão, locação ou utilização em fim diferente do que lhe tenha sido prescrito.* (Destacamos).

Lei n. 9.636/1998 (*dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis da União*)

Art. 11 *Caberá à SPU [Secretaria do Patrimônio da União] a incumbência de fiscalizar e zelar para que sejam mantidas a destinação e o interesse público, o uso e a integridade física dos imóveis pertencentes ao patrimônio da União, podendo, para tanto, por intermédio de seus técnicos credenciados, embargar serviços e obras, aplicar multas e demais sanções previstas em lei e, ainda, requisitar força policial federal e solicitar o necessário auxílio de força pública estadual.* (Destacamos).

A leitura conjunta dos preceitos transcritos permite evidenciar não apenas a incumbência da preservação física, domínio e afetação dos bens imóveis da União, mas também a potencial responsabilização dos gestores públicos caso esse comando seja frustrado. Aliás, o art. 79, § 2º, do Decreto-lei n. 9.760/1946, plenamente em vigor, expressamente determina a responsabilização pessoal do gestor se não conseguir preservar os bens públicos imóveis de invasões. Esse cenário, somado à sensibilidade política em torno das invasões e ocupações, tem levado os gestores públicos a não exercerem de imediato o poder de polícia – preventivo ou repressivo – para garantir a integridade do patrimônio público. Receiam serem pessoalmente responsabilizados por não agirem ou por sua ação ser considerada desproporcional. Não se pode desconsiderar o dado de que a presunção de legitimidade dos atos administrativos é uma **construção teórica**, que, não raro, deixa de encontrar guarida na complexa realidade social.

Assim, os gestores públicos requerem aos advogados públicos o ajuizamento de ações com pedido de declaração da juridicidade das medidas de desforço imediato imprescindíveis a lidar com invasões e ocupações de bens públicos. Espera-se que uma declaração judicial seja atestado suficiente para afastar questionamentos sobre a ação pública e coloque o gestor público em uma posição mais confortável no embate político e social sobre função social da propriedade pública. Em resumo, a solução é basicamente transferir essa decisão difícil para o Judiciário. Porém, o socorro por segurança jurídica no âmbito do Judiciário pode colocar em risco a efetividade da garantia da integridade do patrimônio estatal invadido ou ocupado, além de ser uma clara subversão da regra de competência que, na ponta, evidencia relevante tensão entre Poderes Executivo e Judiciário.

O enunciado busca, justamente, fazer coro à estratégia já praticada no âmbito público de reforçar a segurança jurídica do gestor nesses casos, reafirmando a legitimidade de depreender desforço imediato frente a ocupações e invasões sem prévia autorização judicial. É com esta finalidade que a AGU acolheu parecer da Comissão Permanente de Patrimônio e Serviço Público e editou orientação consultiva para todos os órgãos e entes administrativos **federais** (Despacho n. 33/2019 do advogado-geral da União). Embora relevante, a essa medida têm de ser complementadas outras que reforcem ainda mais a segurança jurídica na esfera federal e permitam o acolhimento desse referencial por Estados e Municípios. A proposta de enunciado surge dentro desse contexto.

O enunciado visa a conferir segurança jurídica para o gestor público se valer do desforço imediato sem necessidade de autorização judicial, o que é condizente com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça⁶. Para tanto, reafirma a legitimidade dessa prática e estabelece requisitos e procedimento para que o exercício dessa competência seja legítimo, tomando por base o microsistema jurídico-administrativo: (I) **fator temporal**, de modo que o desforço imediato seja depreendido preventivamente ou logo após a invasão ou ocupação do imóvel; (II) **fator de subsidiariedade da força**, emprego da força policial apenas se necessário; e (III) **fator de proporcionalidade**, dado que a intensidade do exercício da força não deve ser superior ao indispensável à manutenção ou restituição da posse.

O enunciado surge como reforço à legitimidade da ação administrativa, reafirmando o seu caráter autoexecutório para efetividade da tutela do interesse público. O fato de o tema ser tratado em enunciado trabalha para a disseminação do conhecimento de seu conteúdo e maior segurança jurídica no tema do desforço imediato contra invasões e ocupações ilícitas de bens públicos, de grande sensibilidade política e social⁷.

Enunciado 2 – Taxatividade das hipóteses de remoção sem interesse da Administração

Texto do enunciado

As hipóteses de remoção de servidor público a pedido, independentemente do interesse da Administração, fixadas no art. 36, parágrafo único, III, da Lei 8.112/1990 são taxativas. Por esse motivo, a autoridade, que indefere a remoção quando não presentes os requisitos da lei, não pratica ato ilegal ou abusivo.

Justificativa originalmente apresentada

A remoção a pedido, independentemente do interesse da Administração, só pode ser deferida nos casos previstos em lei e para servidores públicos. Conforme Carlos Maximiliano (Hermenêutica e Aplicação do Direito, Forense, 19. ed., p. 66), *deve o magistrado decidir de acordo, não somente com parágrafos formulados, mas também com outros elementos de Direito. Entretanto, daí se não deduz que se lhe permita o desprezo da Lei, ou que possa um indivíduo superpor-se ao Estado; pois deste e daquela emana a autoridade toda do juiz; goza ele da liberdade condicionada, dentro dos limites do conteúdo do Direito que se encontra nos textos. Lembram os corifeus da escola extremada que também eles assim procedem. A verdade é que exageram; não recorrem aos princípios gerais, ou à equidade, somente para compreender e completar o texto; mas também para lhe corrigir as disposições, injustas segundo o critério pessoal do julgador.* A ampliação das hipóteses elencadas na lei fere a isonomia entre os servidores públicos, bem como a ordem de colocação na carreira. Ainda, permite que determinadas localidades fiquem sem o quantitativo necessário de pessoal, acarretando desordem na estrutura pública. No limite, e excepcionalmente, serve de estímulo a situações de fraude à lei, privilegiando o interesse privado em detrimento do público.

Esse é o texto do art. 36 do Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União Federal (Lei n. 8.112/1990), cujo inciso III é objeto de interpretação neste enunciado:

Lei n. 8.112/1990

Art. 36. Remoção é o deslocamento do servidor, a pedido ou de ofício, no âmbito do mesmo quadro, com ou sem mudança de sede.

Parágrafo único. Para fins do disposto neste artigo, entende-se por modalidades de remoção: (Redação dada pela Lei n. 9.527, de 10/12/1997)

I – de ofício, no interesse da Administração; (Incluído pela Lei n. 9.527, de 10/12/97)

II – a pedido, a critério da Administração; (Incluído pela Lei n. 9.527, de 10/12/97)

III – a pedido, para outra localidade, independentemente do interesse da Administração: (Incluído pela Lei n. 9.527, de 10/12/97)

a) para acompanhar cônjuge ou companheiro, também servidor público civil ou militar, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que foi deslocado no interesse da Administração; (Incluído pela Lei n. 9.527, de 10/12/97)

b) por motivo de saúde do servidor, cônjuge, companheiro ou dependente que viva às suas expensas e conste do seu assentamento funcional, condicionada à comprovação por junta médica oficial; (Incluído pela Lei n. 9.527, de 10/12/97)

c) em virtude de processo seletivo promovido, na hipótese em que o número de interessados for superior ao número de vagas, de acordo com normas preestabelecidas pelo órgão ou entidade em que aqueles estejam lotados. (Incluído pela Lei n. 9.527, de 10/12/97).

Dentre as mais relevantes diretrizes do RH público, o reconhecimento da mobilidade do agente público é uma das mais caras, especialmente a vertical relativa à progressão na carreira. Remoções são simplesmente deslocamen-

tos do servidor sem sair de sua carreira, mas que a Lei n. 8.112/1990 qualifica quanto à motivação da Administração: (I) no interesse da Administração, procedendo-se de ofício; (II) a critério da Administração, a pedido do servidor público; ou (III) sem qualquer interesse da Administração, a pedido do servidor público para outra localidade. Neste caso, a Lei indica três razões para a remoção no interesse exclusivo do servidor: (III.1) acompanhar cônjuge ou companheiro servidor que fora deslocado no interesse da Administração; (III.2) por motivo de saúde do servidor, cônjuge, companheiro ou dependente; e (III.3) em virtude de processo seletivo quando acudirem mais interessados que vagas na nova lotação. Todavia, a lei não traz qualquer texto expresso sobre a taxatividade, ou não, dessas três hipóteses.

O enunciado visa justamente clarificar que o rol de hipóteses elencadas no inciso III do art. 36, parágrafo único, da Lei n. 8.112/1990 é taxativo. Em outros termos, o servidor público apenas pode pedir a remoção sem interesse da Administração Pública nos casos expressamente previstos na lei; fora desses quadrantes, o servidor não dispõe de legitimidade para pedir a remoção ao Poder Público e, por sua vez, a decisão de deferimento é inválida. Por essa razão, o texto do enunciado indicar, em sua segunda parte, que a autoridade competente não deve ser responsabilizada se entender que o fundamento do pedido de remoção não se encaixa em uma das alternativas taxativamente previstas em lei.

Há importantes razões para a interpretação restritiva das hipóteses de remoção sem interesse da Administração disciplinadas no art. 36, parágrafo único, inciso III, da Lei n. 8.112/1990. Talvez a mais relevante seja reconhecer que muitas vezes o deslocamento para outra localidade é equivalente à progressão na carreira. Embora não importe em aumento remuneratório, a remoção pode terminar por situar o servidor em local de maior trânsito de ideias ou que receba casos mais instigantes, além de sua disposição geográfica geralmente ser mais conveniente e interessante devido à proximidade com as capitais, quando não estejam nelas localizado. Não por outra razão a alínea “c” do referido preceito determinar a realização de **processo seletivo** se houver mais interessados que vagas para este tipo de remoção. Uma clara tutela da isonomia e da imparcialidade, pilstras da meritocracia que marca as carreiras públicas, evitando-se favorecimentos ou perseguições.

Enunciado 3 – Impossibilidade de aplicação do regime do concurso público aos processos seletivos de servidores públicos para nomeação em comissão e exercício de função de confiança

Texto do enunciado
<i>O art. 9º, inciso II, c/c art. 10 da Lei n. 8.112 estabelece a nomeação de servidor em comissão para cargos de confiança vagos. A existência de processo seletivo por competências para escolha de servidor para cargos de confiança vagos não equipara as regras deste processo seletivo às de concurso público, nem o regime jurídico de servidor em comissão ao de servidor em caráter efetivo, quando se tratar de cargo isolado de provimento efetivo ou de carreira.</i>

Justificativa originalmente apresentada

O art. 9º estabelece as possibilidades de nomeação conforme a espécie dos cargos (em caráter efetivo, quando se tratar de cargo isolado de provimento ou de carreira, e em comissão para cargos de confiança). O art. 10 estabelece a condição para nomeação de servidor para cargo efetivo, declarando que a nomeação para cargo de carreira ou cargo isolado de provimento efetivo depende de prévia habilitação em concurso público de provas ou de provas e títulos. Não havendo previsão legal sobre os critérios de seleção para funções de confiança previstos na Constituição Federal (art. 37, inciso V, com redação dada pela EC 19), as regras aplicáveis aos concursos públicos não se estendem aos processos seletivos de servidores para cargos em comissão. Não se trata de discutir o percentual de reserva de cargos em comissão para servidores de carreira e jurisprudência do STF sobre o tema (ADI 4.125). Nem se pretende afastar entendimentos sobre nomeação a cargos de livre provimento (súmula vinculante do STF 13 e Resolução do CNJ 7/2005, atualizada pelas Resoluções 9/2005 e 21/2006), que restringem o nepotismo. Se por um lado, deseja-se que a seleção técnico-profissional se torne presente na nomeação para cargos em comissão, a fim de promover escolhas pelas autoridades competentes baseadas em competências, por outro, esses processos de seleção não devem obedecer às regras de validade de dois anos ou de não abertura de novo concurso enquanto houver candidato aprovado em concurso anterior. Devem ser respeitados os princípios aplicáveis à Administração Pública (art. 37 da CF) em todo o processo de seleção.

A grande preocupação subjacente a este enunciado corresponde à indevida equiparação dos processos seletivos para funções de confiança ao concurso público. Embora ambos sejam processos administrativos competitivos que visem à garantia da meritocracia no preenchimento de cargos ou empregos públicos, suas funções e efeitos são absolutamente distintos. Enquanto o concurso público se volta a cargos de provimento efetivo – isolado ou de carreira – (art. 10, *caput*, Lei n. 8.112/1990) e empregos públicos, processos seletivos de servidores públicos visam à nomeação em comissão, selecionando para funções de confiança (art. 9º, inciso II, Lei n. 8.112/1990).

A importância de apartar concurso público de processo seletivo de servidores públicos não é apenas de ordem formal-conceitual, mas quanto aos efeitos: de fato, o **regime dos concursos públicos** incide tão somente sobre os concursos públicos, em hipótese alguma se fazendo de observância obrigatória aos processos seletivos de servidores públicos. De modo geral, o regime dos concursos públicos é informado pelas seguintes regras constitucionais e legais: (I) formato de seleção por provas ou provas e títulos; (II) a natureza e a complexidade de cargos ou empregos públicos como critérios de definição do formato de seleção; (III) reserva de lei para disciplina do processo de concurso público; (IV) validade do concurso público de até dois anos; (V) possibilidade de uma única prorrogação do prazo de validade do concurso público por até dois anos; (VI) prioridade de convocação do aprovado sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira; e (VII) proibição de abrir novo concurso enquanto houver candi-

dato aprovado em concurso público anterior com prazo de validade não expirado.

Todas essas regras que informam o regime do concurso público não se aplicam aos processos seletivos de servidores públicos para nomeação em comissão e exercício de funções de confiança. Concurso público e processo seletivo de servidores são processos administrativos diferentes porque têm finalidades distintas e, portanto, objetivos específicos. Cargos de provimento efetivo imprimem preocupações de longo prazo, notadamente nas finanças públicas e no recrutamento, justificando-se processos mais formais. Essas preocupações não estão presentes nos processos seletivos de servidores, que se voltam, fundamentalmente, à escolha dos servidores mais capacitados para o exercício da função por prazo certo e que gozem de confiança frente a superiores ou autoridades públicas. Esses processos seletivos não apenas podem, mas devem ser menos formais que os concursos públicos e moldados à luz das melhores experiências em recrutamento de recursos humanos para viabilizar a melhor seleção possível.

Ao equiparar o processo seletivo de servidores públicos ao concurso público, as rígidas formalidades que nele justificadamente existem seriam indevidamente reproduzidas em processo que, por essência, deve ser mais simples, flexível e orientado à busca dos melhores perfis para a função. Assim, os processos seletivos de servidores públicos (I) não precisam ter formato de seleção por provas ou provas e títulos, mas podendo perfeitamente adotar **fase de entrevistas, valer-se de comitê de buscas ou realizar dinâmicas**; (II) outros critérios que não a natureza e a complexidade de cargos podem ser utilizados para a definição do formato de seleção, notadamente as **competências, capacidades e habilidades sociais dos candidatos**; (III) o processo seletivo de servidores pode ser disciplinado em regulamento, observando-se os princípios da Administração Pública e as leis de processo administrativo ou de RH público; (IV) inaplicabilidade da regra de validade do concurso público de até dois anos; (V) inaplicabilidade da regra de possibilidade de uma única prorrogação do prazo de validade do concurso público por até dois anos; (VI) não há necessidade de prioridade de convocação do aprovado sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira; e (VII) inaplicabilidade da regra da proibição de abrir novo concurso enquanto houver candidato aprovado em concurso público anterior com prazo de validade não expirado.

O enunciado apresenta interpretação ao art. 9º, inciso II, e ao art. 10 da Lei n. 8.112/1990 para diferenciar duas categorias de regime. Primeiramente, processo seletivo de servidores públicos para cargos de confiança não se confunde ao concurso público, razão pela qual o regime jurídico deste não lhe pode ser aplicado. Em segundo lugar, servidor nomeado em comissão, para exercício de função de confiança, não se confunde com servidor efetivo; mais uma vez, seus regimes jurídicos são específicos e não se equiparam.

Enunciado 4 – Imprescindibilidade da avaliação de desempenho positiva para servidor de cargo de provimento efetivo adquirir estabilidade

Texto do enunciado
<i>A estabilidade do servidor titular de cargo público efetivo depende da reunião de dois requisitos cumulativos: (I) o efetivo desempenho das atribuições do cargo pelo período de 3 (três) anos; e (II) a confirmação do servidor no serviço mediante aprovação pela comissão de avaliação responsável (art. 41, caput, e § 4º, da CRFB c/c arts. 20 a 22 da Lei n. 8.112/1990). Assim, não há estabilização automática em virtude do tempo, sendo o resultado positivo em avaliação especial de desempenho uma condição indispensável para a aquisição da estabilidade.</i>
Justificativa originalmente apresentada
O princípio hermenêutico da máxima efetividade da Constituição impõe uma interpretação ao art. 41 da CRFB que garanta eficácia tanto ao <i>caput</i> quanto ao § 4º desta norma. Aliás, o mesmo se diga dos arts. 20 a 22 da Lei n. 8.112/1990, que devem ser interpretados à luz do princípio da interpretação conforme a Constituição. Sendo assim, são condições igualmente indispensáveis à aquisição de estabilidade em cargo efetivo: (I) decurso de três anos de efetivo exercício; (II) manifestação favorável à confirmação do servidor, emitida por comissão instituída para realizar avaliação especial de desempenho (nesse sentido, por todos, confira-se: RMS 024.467/MG, Relatora Ministra Laurita Vaz, DJe de 26/4/2011). Sem a avaliação positiva, o servidor não há de ser considerado estável, ainda que decorrido o triênio constitucional ou o prazo estipulado em lei ou regulamento para o desfecho do processo de avaliação. A inobservância do prazo, porém, poderá ensejar responsabilização funcional quando constatada a inexistência de motivo justo.

O enunciado busca garantir a efetividade da avaliação de desempenho prevista no art. 41, § 4º, da Constituição Federal, sendo, para todos os efeitos, requisito imprescindível para que servidor público aprovado em concurso público para cargo de provimento efetivo adquira estabilidade. Assim, clarifica serem dois os requisitos constitucionais do art. 41 da Constituição Federal para aquisição de estabilidade: (I) efetivo desempenho das atribuições do cargo pelo período de três anos (*caput*) e (II) avaliação de desempenho positiva, mediante aprovação pela comissão de avaliação responsável (§ 4º). À luz da Lei Complementar n. 95/1998, os parágrafos expressam aspectos complementares à norma enunciada no *caput* do artigo (art. 11, inciso III, “c”), de modo que a única leitura constitucional possível é pelo duplo requisito para aquisição de estabilidade pelo servidor público aprovado em concurso público para cargo de provimento efetivo.

O enunciado visa a também a afastar a “estabilização automática em virtude do tempo”, em que por inércia e simples comparecimento ao serviço o servidor adquira a estabilidade, estando em sintonia com as melhores práticas internacionais de recursos humanos públicos. Isso porque a progressão por inércia pode minar os incentivos para os servidores galgarem novos postos de trabalho e resultados mais eficientes.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A busca de refletir ou mesmo reafirmar a jurisprudência dos tribunais torna as Jornadas instrumentos inócuos – para esse

propósito já existem súmulas, por exemplo. Por outro lado, não há qualquer constrangimento na aprovação de entendimentos contrários à jurisprudência dominante – ao contrário, tal situação aponta para a livre possibilidade de evolução, em prol da própria sociedade e também do Direito. É necessário resistir à tendência de isolamento e autorreferência do Judiciário, encastelando-o em convicções que não permitem livre debate e eventual alteração de entendimentos. Os enunciados aprovados são vetores interpretativos, e não vinculam ninguém – nem juízes, nem particulares. Configuram, na verdade, uma oportunidade de tornar a racionalidade decisória mais robusta, com pontos de vista externados por diferentes autores, incrementando o ônus motivacional na mesma proporção em que contribui para a melhoria da qualidade das decisões.

Cumpra, pois, reconhecer, na Jornada de Direito Administrativo, extraordinária oportunidade de inovação e transformação com vistas às mutações que têm sofrido o Estado, a sociedade e o ordenamento jurídico. Se a doutrina administrativista deve sua criação aos precedentes jurisprudenciais, é hora de ela retribuir a colaboração com os órgãos jurisdicionais. A evolução do Direito Administrativo brasileiro, como visto, seguiu o fluxo elaboração doutrinária – acolhimento na jurisprudência – consagração no Direito Positivo. A jurisprudência hermética, fechada em suas próprias convicções, abre espaço para a legislação defensiva ou reativa. Por essa razão, é importante enxergar nas Jornadas a possibilidade ímpar de buscar o aprimoramento de padrões decisórios dos quais o Poder Judiciário poderá se servir.

NOTAS

- 1 Registre-se que a função jurisdicional do Conselho de Estado, caracterizando o que conhecemos como contencioso administrativo, teve início no final do Século XIX, sendo que antes ocorria a chamada “justiça retida”. Nos anos iniciais de sua criação, o Conselho exercia relevante função consultiva.
- 2 Maria Sílvia Zanella Di Pietro (2007) resume a questão de forma precisa: *Na realidade, a influência da doutrina na formação do direito administrativo brasileiro foi muito grande. O direito positivo previu a unidade de jurisdição e o princípio da legalidade. Mas, pelo trabalho da doutrina, fortemente inspirada no di-*

reito europeu continental, os tribunais foram acatando e aplicando teorias e princípios não consagrados no direito positivo, senão em fase bem mais adiantada da evolução do direito administrativo brasileiro. Veja-se, por exemplo, que, em termos de contratos administrativos, de teoria dos atos administrativos, seus vícios, nulidades, revogação, convalidação, discricionariedade, responsabilidade objetiva do Estado, tivemos todo um regime jurídico construído e elaborado muito antes de sua previsão legal. Muito antes de haver uma lei disciplinando os contratos administrativos (o que só foi feito de forma mais completa pelo Decreto-lei n. 2.300, de 1986), nós já aplicávamos tudo o que hoje está no direito positivo. Se for analisada a fundo a evolução do direito administrativo brasileiro, poder-se-á caminhar no seguinte sentido: trabalho da doutrina (fortemente inspirada no direito francês), acolhido pela jurisprudência e consagrado no direito positivo. Doutrina, jurisprudência e direito positivo. Esse foi o sentido da evolução.

- 3 <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/eventos/jornadas#:~:text=As%20Jornadas%20de%20Direito%20buscam,a%20responsabilidade%20do%20Centro%20de>
- 4 A organização dos trabalhos da I Jornada de Direito Administrativo é dada pela Portaria n. 575-CF, de 2020.
- 5 Cf. ranking dos enunciados disponível em: [#### REFERÊNCIAS](https://www.stj.jus.br/sites/porta/paginas/Comunicacao/Noticias/Coordenacao-geral-divulga-numeros-finais-da-I-Jornada-de-Direito-Administrativo.aspx#:~:text=Foram%20apresentadas%20743%20proposi%C3%A7%C3%B5es%20para,(CJ-F)%20C%20em%20Braz%C3%ADlia. Acesso em: 28 nov. de 2020.
6 Nesse sentido, cf. REsp 1.755.340 e REsp 1.071.741.
7 Interessante evidenciar que em 2019 foi apresentado o Projeto de Decreto Legislativo n. 405, visando sustar o Despacho n. 33/2019 do advogado-geral da União, entendendo exorbitar dos limites da delegação normativa. Na opinião dos petionários, <i>a Administração Pública, diante de ocupações ilícitas de bens públicos, não pode retomar a posse deles sem a necessária autorização judicial, exceto se houver situações de risco.</i>

</div>
<div data-bbox=)

- CASSESE, Sabino. *Derecho administrativo: história e futuro*. Sevilha, ES: Editorial Derecho Global, 2014. p. 36.
- DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. O direito administrativo brasileiro sob influência dos sistemas de base romanística e da Common Law. *Revista Brasileira de Direito Público*: RBDP, Belo Horizonte, n. 16, ano 5, jan./mar. 2007.
- MEDAUAR, Odete. O direito administrativo em evolução. 2.ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 27.
- MORAND-DEVILLER, Jacqueline. As mutações do Direito Administrativo francês. *A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 12, n. 50, p. 51-65, out./dez. 2012.
- RIVERO, Jean. *Direito Administrativo*. Trad. de Rogério Ehrhardt Soares. Coimbra: Almedina, 1981. p. 36.

SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la teoría general del derecho administrativo. In: BARNES, Javier. *Innovación y reforma em el derecho administrativo*. Sevilha, ES: Editorial Derecho Global, 2014. p. 21-140.

Agradecemos nas figuras da Ministra Assusete Magalhães e do Dr. César Guimarães Pereira o honroso convite para participarmos da I Jornada de Direito Administrativo. Agradecemos ao Ministro Benedito Gonçalves pela parceria e precisa condução dos trabalhos na Comissão 1. Agradecemos à Thaysa Lobo Silveira e à Dulcinéia Mendes por todo o apoio na I Jornada de Direito Administrativo.

Artigo recebido em 30/11/2020.

Artigo aprovado em 7/1/2021.

Juliana Bonacorsi de Palma é Professora da Fundação Getúlio Vargas – FGV/SP e Coordenadora do Grupo Público (SBDP). **Fabrício Macedo Motta** é Conselheiro do TCM-GO e Professor da Universidade Federal de Goiás (UFG).