



ISSN: 2230-9926

Available online at <http://www.journalijdr.com>

IJDR

International Journal of Development Research

Vol. 12, Issue, 06, pp. 57082-57088, June, 2022

<https://doi.org/10.37118/ijdr.24852.06.2022>



RESEARCH ARTICLE

OPEN ACCESS

POLÍTICA PÚBLICA E PROCESSO ADMINISTRATIVO

Paulo Afonso Cavichioli Carmona¹ and Francisco de Assis Lima Filho^{2*}

¹Pós-doutor pela Università del Salento, Lecce, Itália (2020); Doutor em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC/SP (2012), Mestre em Direito Urbanístico pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC/SP (2006), graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP (1995). Professor Titular de Direito Administrativo e Urbanístico do Programa de Mestrado/Doutorado de Direito e Políticas Públicas e do Mestrado de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário de Brasília (UNICEUB). Líder do Grupo de Pesquisa em Direito Público e Política Urbana - GPDDPU (UNICEUB). Professor de Direito Administrativo e Urbanístico dos cursos de Especialização da Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (FESMPDFT). Tem experiência na área de Direito Público, com ênfase em Direito Urbanístico, Administrativo, Constitucional, Previdência Complementar, Ambiental, Penal e Violência Urbana. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) desde abril de 2000, atualmente titular da 7ª Vara de Fazenda Pública do Distrito Federal. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), do qual foi Coordenador do Centro-Oeste (mandatos 2013-2017). Foi membro do Conselho Deliberativo do Funpresp-Jud (mandatos 2012-2017). Membro do IDASAN - Instituto de Direito Administrativo Sancionador. Membro do Instituto de Direito Administrativo do Distrito Federal - IDADF. Membro correspondente do Instituto de Direito Administrativo do Rio de Janeiro - IDARJ. Fundador, idealizador e atual Diretor-Presidente do IDUB - Instituto de Direito Urbanístico de Brasília; ²Mestrando em Direito e Políticas Públicas pelo UNICEUB. Especialista em Direito Administrativo pelo IDP. É empregado público federal concursado da Empresa Brasil de Comunicação há 18 anos. Advoga há mais de uma década. É membro da Comissão de Direito Administrativo e da Comissão de Advocacia nos Órgãos de Controle da OAB/DF. Possui mais de 15 anos de experiência em licitações, contratos e órgãos de controle. Já atuou como consultor associado da Jacoby Fernandes & Reolon Advogados Associados. Milita na área cível e administrativa. Já atuou como Consultor-Adjunto Consultivo, Procurador-Geral; Gerente de Acompanhamento e Gestão; Diretor de Administração, Finanças e Pessoas; Chefe de Gabinete; Assessor de Diretoria; Gerente Executivo de Administração; Gerente Executivo de Gestão Corporativa; Gerente de Licitações e Contratos; Gerente de Compras e Licitações e Coordenador de Contratos. Trabalhou ativamente na produção do Decreto nº 6.505/2008, que instituiu o Regulamento Simplificado de Contratações e Aquisições da Empresa Brasil de Comunicação S/A, assim como foi Gestor do Contrato com a Fundação Getúlio Vargas - FGV que redundou nos estudos para a criação da mesma Empresa. Já foi Presidente de Comissões de Licitação, de Concursos Públicos e de Acompanhamento do Contrato de Gestão firmado com a organização social Associação de Comunicação Educativa Roquette Pinto - ACERP. Atualmente é advogado e Consultor Jurídico da Empresa Brasil de Comunicação.

ARTICLE INFO

Article History:

Received 14th March, 2022

Received in revised form

28th April, 2022

Accepted 06th May, 2022

Published online 28th June, 2022

Key Words:

Administração Pública – Processo Administrativo – Política Pública – Direitos Fundamentais

*Corresponding author:

Francisco de Assis Lima Filho

ABSTRACT

O presente artigo procura abordar, de forma pragmática, políticas públicas e processo administrativo e processo administrativo como política pública. O entrelaçamento entre ambos se dá, em larga medida, pela verificação cotidiana da diferença de tratamento que é dispensada ao cidadão nas interações deste com a Administração Pública. Dividido em duas partes, trata primeiramente da ilustração de casos que demonstram essa diferença de tratamento e que, a princípio, poderia ser equacionada com a introdução de mecanismos uniformes para evitar discrepâncias, como a adoção de um código nacional de processo administrativo no Brasil, por exemplo; na sequência, indica o processo administrativo como política pública apta a concretizar direitos fundamentais, dentre os quais o direito ao devido processo legal, permeado por iniciativas digitais País a fora, estimulando a reflexão sobre o assunto.

Copyright © 2022, Paulo Afonso Cavichioli Carmona and Francisco de Assis Lima Filho. This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Citation: Paulo Afonso Cavichioli Carmona and Francisco de Assis Lima Filho. "Política Pública e Processo Administrativo", *International Journal of Development Research*, 12, (06), 57082-57088.

INTRODUÇÃO

Há diversas percepções sobre o tema. Há também natural complexidade por tratar de direitos fundamentais que, em larga medida, possuem interpretação ampla e precisam da indicação de evidências empíricas que sustentem qualquer uma delas (HARARI, 2018, p. 302). Perpassando a dificuldade de conceituação de políticas públicas, enfrenta-se a necessidade de definir balizas para que se possa avançar, principalmente com o uso de instrumento que pode ser bastante eficaz nesse sentido – qual seja, o processo administrativo, nacional, legislado, amplamente difundido. Essa definição única, ou até mesmo mais uniforme, visa a evitar o que se procurou evidenciar no estudo, exemplificativamente, com o pleito administrativo de simples “poda de árvore frutífera” feito em três diferentes cidades brasileiras, em que até os morcegos são objeto de estudo para se definir se o cidadão pode, ou não, podar árvore com tais características, mesmo que no próprio imóvel. A insegurança jurídica identificada nos casos concretos é tamanha que não é possível sequer saber se há possibilidade de interposição de recurso administrativo em face de decisão negativa do Poder Público. Aqui há possibilidade de entendimentos de todo tipo, ante a falta de regulamentação nacional. Há uma miríade de exemplos que poderiam ser dados para ilustrar a situação, mas reservou-se apenas um deles, que, no entanto, demonstra o que se quer dizer. A título propositivo, indica-se na sequência o processo administrativo como política pública apta a uniformizar procedimentos, com vistas a aumentar a segurança jurídica aos cidadãos nas interações que têm com o Estado, inclusive para concretização de direitos fundamentais, como o devido processo legal e a razoável duração do processo. A União, como titular da competência privativa para legislar sobre processo (civil, penal, administrativo, ou outros), pode adotar diversos mecanismos nesse sentido uniformizador, tais como a celebração de convênios ou a edição de lei nacional sobre o assunto, como um Código de Processo Administrativo. O uso da tecnologia também é um indicativo da possibilidade de uniformização de ritos, procedimentos, em especial com a criação de algoritmos que seriam aplicáveis em qualquer esfera, facilitando a vida do cidadão.

METODOLOGIA

O presente estudo foi baseado na pesquisa descritiva, utilizando-se como principal fonte de consulta, além da literatura que trata de políticas públicas e processo administrativo, os sítios eletrônicos de três municípios brasileiros. O objetivo foi reunir resultados visando ao aprofundamento do conhecimento sobre a temática.

RESULTADOS

Políticas públicas e processo administrativo: Políticas públicas podem ser utilizadas para, via de regra, resolver (ou até mesmo construir) problemas públicos. Isso porque dadas políticas públicas podem existir apenas para levantar dados, apurar padrões de comportamento ou identificar públicos-alvo a serem atendidos. É possível indicar, desse modo, que há políticas públicas que podem demandar conhecimentos específicos em matemática, estatística, biologia, direito, entre outras áreas.

Ao tratar desses problemas públicos, Pierre Lascoumes (2012, p. 135) assenta que:

Dizer, então, que as políticas públicas existem para resolver problemas não passa de um pleonasma. Com efeito, o que elas poderiam fazer diferente? [...] Daí a célebre fórmula de C.W. Anderson: ‘Elaborar uma política não significa apenas resolver problemas; significa, igualmente, construir problemas.’

É possível dizer, então, que as políticas públicas podem ter diferentes finalidades. Bem por isso, identifica-se certa dificuldade em estabelecer um conceito jurídico específico único e compartilhado do que seria política pública. Esse entendimento da inexistência de

conceito unívoco é partilhado por mais de um autor (BUCCI, 2006, p. 47; MARQUES et al, 2013, p. 181). Não se pode, entretanto, deixar de definir balizas ou fixar determinadas liturgias ou regramentos para se chegar a um determinado resultado, resultado este que pode constituir dada política pública, mesmo que o conceito seja permeado por mais de um entendimento. O conceito de direito, por exemplo, apesar de não ser unívoco, trilha no sentido do disciplinamento social apto a indicar caminhos, a indivíduos ou a grupos, do que é desejável, possível, permitido – ou proibido – pela sociedade.

Pierre Bourdieu (1989, p. 221), ao tratar da ciência jurídica, afirma que:

Pertence aos juristas, pelo menos na tradição dita romano-germânica, não o descrever das práticas existentes ou das condições de aplicação prática das regras declaradas conformes, mas sim o *pôr-em-forma* dos princípios e das regras envolvidas nessas práticas, elaborando um corpo sistemático de regras assente em princípios racionais e destinado a ter uma aplicação universal. (grifo do autor)

O referido *pôr-em-forma*, num *corpo sistemático de regras* pode ser entendido dentro de cada área do campo jurídico (ambiental, civil, administrativa, dentre outras), como uma lei, um código, um processo, uma tecnologia para pôr em prática, por que não, a implementação de políticas públicas. Estruturadas em larga medida dentro do organismo estatal, as políticas públicas sofrem o influxo inequívoco do direito e, em especial, do direito administrativo.

A esse respeito, Diogo R. Coutinho (*in* MARQUES, 2013, p. 189-193) defende a ideia de que:

Em síntese, além de ser um escudo de proteção do indivíduo, pode-se imaginar o direito administrativo como uma “tecnologia” de implementação de políticas públicas.

[...] o direito permeia intensamente as políticas públicas em todas as suas fases ou ciclos: na identificação do problema (que pode ser ele próprio um gargalo jurídico), na definição da agenda para enfrentá-lo, na concepção de propostas, na implementação das ações e na análise e avaliação dos programas.

Na regulação entre Estado e indivíduo, é desejável o estabelecimento de regras claras para facilitar a interação e evitar arbitrariedades, de parte a parte. Tais interações vão desde o pedido de licença ambiental para a construção de uma grande hidrelétrica, a participação isonômica num processo de compra pública ou para obter a carteira nacional de habilitação. Trazendo essa interação para o campo prático, é possível enxergar que um regramento bem definido, objetivo, assertivo, é importante para evitar surpresas ou a prática de atos que possam prejudicar a relação entre Estado e indivíduo. É preciso, também, organização e transparência de parte a parte. A fim de ilustrar o quão importante é, para as políticas públicas, a organização deste regramento, considere-se a política pública ambiental de arborização em cidades brasileiras. Nesse caminho, considere-se o interesse de dado cidadão realizar a poda de uma árvore frutífera em três diferentes municípios brasileiros, escolhidos aleatoriamente em três Regiões distintas do País: São Paulo/SP (Sudeste), Teresina/PI (Nordeste) e Florianópolis/SC (Sul). Considere-se que é de se esperar que pleitos dirigidos ao Estado se façam por meio de processo administrativo, com início (requerimento), meio (instrução) e fim (decisão), até para que se possam medir resultados das ações estatais. Dado o contexto, e iniciando-se pelo pleito realizado no município de São Paulo/SP, os critérios para a poda de uma árvore frutífera estão definidos no Manual Técnico de Poda de Árvores (Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/manualtecnico_poda_v11_150_1354216796.pdf), assim:

Poda adequada

Para obter melhores garantias de uma poda bem feita e adequada, deve-se considerar: [...]

O estado fenológico (repouso, enfolhamento, floração, frutificação) para a decisão de melhor período para a realização da poda; [...]

Época de poda

Fenologia: Durante as estações do ano (primavera, verão, outono e inverno) ocorrem alguns fenômenos (fenologia) que se distinguem em fases que determinam o ciclo produtivo de árvores e ocorrem nesta sequência: repouso vegetativo, brotação, floração e frutificação. Observar e conhecer em qual estação do ano ocorrem as fases descritas acima é importante para decidir qual a melhor época para realização da poda. Em cada uma das fases os eventos são decorrentes de mecanismos fisiológicos, muitos deles influenciados por fatores climáticos, principalmente luz, regime hídrico e temperatura. [...]

Avifauna [...]

Período de reprodução das aves [...]

Para as aves insetívoras o início do período das chuvas é favorável, pois aumenta muito a quantidade de insetos. O final da estação seca favorece os frugívoros. O período de floração é ideal para os beija-flores. Granívoros são dependentes da maturação das sementes. A adaptação das aves às espécies vegetais faz com que seus ciclos reprodutivos tenham um cronograma correspondente, isto é, o período de floração, frutificação e amadurecimento dos frutos irá coincidir com o período reprodutivo de muitas espécies de aves que se utilizam dos produtos da espécie vegetal em questão. [...]

Morcegos

Algumas espécies de morcegos frugívoros - que se alimentam de frutos - são atraídas pelas árvores na época da sua frutificação. [...]

Motivos para não se exterminar os morcegos

Os morcegos são mamíferos alados que possuem grande importância ecológica. Existem mais de 1000 espécies, sendo que a maioria se alimenta de insetos e frutos. [...]

Os morcegos são uma ameaça para a população?

No município de São Paulo foram registradas 37 espécies de morcegos (Lazo & Penna, 2008). Ao contrário da crença popular, os morcegos não são animais agressivos apesar de algumas espécies frugívoras impressionarem devido seu grande porte quando são atraídas por árvores em frutificação. (grifos nossos)

Como se pode observar, para que tal poda seja permitida no município de São Paulo/SP, há que se considerar: a época, a avifauna (que envolve, inclusive, o período de reprodução de aves) e até os morcegos! Sim, os morcegos. Como requisitos adicionais, a Lei Municipal nº 10.365, de 22 de setembro de 1987 (Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-10365-de-22-de-setembro-de-1987/consolidado>), que disciplina o corte e a poda de vegetação de porte arbóreo existente no mesmo município, dispõe que:

- Os próprios municípios poderão fazê-la;
- Não há necessidade de prévia autorização municipal;
- Deverá ser orientada por engenheiros agrônomos, florestais ou biólogos, inscritos no órgão de classe, que apresentarão laudo técnico e se responsabilizarão pelo procedimento, independentemente de serem eles que realizarão diretamente a poda ou não;
- Deverá observar as boas práticas definidas no Manual Técnico de Podas de Árvores, mencionado anteriormente;
- Deverá ser acompanhada de remoção imediata e destinação apropriada dos resíduos gerados pela poda.

Observa-se que não são poucas as exigências. Traz-se à baila, pela curiosidade de que se reveste, pergunta frequente (FAQ) que consta do sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de São Paulo (Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/>

chamadas/manualtecnico_poda_v11_150_1354216796.pdf) sobre a poda de árvores frutíferas – tema do exemplo dado – sem ser possível precisar se a árvore a ser podada estaria em área pública ou particular: Pedi a poda de uma árvore frutífera, mas o pedido foi indeferido. Quais são os critérios da prefeitura?

Os critérios estão presentes no Manual Técnico de Poda de Árvores. A informação de um exemplar arbóreo ser frutífero não é suficiente para definir se é necessária a poda ou não. Segundo o Manual de Arborização, que apresenta as normas técnicas publicadas através da Portaria Intersecretarial nº 05/SMMA–SIS/02, o uso de espécies frutíferas, com frutos comestíveis pelo homem, deve ser objeto de projeto específico. Aconselha-se o cultivo de espécies com frutos e flores pequenas e com as folhas coriáceas (tipo espessa e resistente) pouco suculentas. Principalmente em locais destinados à permanência humana, deve ser evitado o plantio de árvores cuja incidência das copas possam apresentar perigo de derrama ou da queda de frutos pesados e volumosos.

Verifique-se que, no caso estudado, qual seja, a de poda de árvore frutífera, pode haver ainda a necessidade de projeto específico para o trabalho, agregando-se às exigências já perfíladas. Fato inusitado é que, se não há necessidade de prévia autorização municipal, não se vê motivo aparente para a recusa noticiada no sítio eletrônico do Município. O que se destaca em todo este regimento – além dos requisitos necessários para a poda – é que, em caso de negativa do pedido, não há sequer previsão, por exemplo, de recurso à autoridade competente para revisão da recusa. Nega-se o pedido e ponto. Para que seja possível eventual recurso, há que se lançar mão, talvez, da Lei de Processo Administrativo do Estado de São Paulo: “Artigo 37 - Todo aquele que for afetado por decisão administrativa poderá dela recorrer, em defesa de interesse ou direito.” (Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1998/lei-10177-30.12.1998.html>). Mesmo assim, não há certeza quanto à possibilidade do uso da referida Lei nesse caso concreto, podendo a autoridade administrativa, por exemplo, entender simplesmente pela inaplicabilidade dela, sem que o cidadão tenha outra providência a adotar na esfera administrativa, pois não se identificou nenhuma informação ostensiva nesse sentido. No município de Teresina/PI, por sua vez, a poda de árvores é regulamentada pela Lei Municipal nº 2.798, de 08 de julho de 1999 (Disponível em: <https://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/sites/23/2019/03/Lei-2798-99-Regulamenta%C3%A7%C3%A3o-e-Monitoramento-da-Vegeta%C3%A7%C3%A3o-Arbor%C3%A9a.pdf>), sendo indiferente tratar-se de árvore frutífera ou não:

Art. 30 - Em se tratando de árvore em propriedade particular, é dispensada a autorização especial para execução de poda, para manutenção e formação da árvore, respeitando os parâmetros do art. 24 desta Lei.

O art. 24 referido dispõe o seguinte: “Art. 24 - A rede elétrica nos loteamentos deverá ser efetuada com cabos ecológicos.” Crê-se, no entanto, que a referência deveria ter sido feita em relação ao art. 14 da mesma Lei que, de fato, estabelece parâmetros a serem observados pelo particular nesse caso – e sem prejuízo da utilização de cabos ecológicos nos casos em que aplicáveis. Eis o texto do art. 14:

Art. 14 - Em caso de corte ou necessidade de derrubada de árvores isoladas, deverá o interessado ingressar com requerimento de autorização especial junto ao Poder Público Municipal.

§ 1º - O requerimento de autorização deverá ser efetuado junto a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, em formulário próprio, mediante solicitação do proprietário do imóvel ou seu representante legal, quando for o caso, e croquis indicando a (s) árvore (s) que se pretende abater.

§ 2º - Compete aos fiscais da Secretaria de Meio Ambiente visitar o local, analisar e emitir parecer sobre cada requerimento.

§ 3º - Os requerimentos deverão ser formalizados:

- I- Pelo proprietário do imóvel ou representante legal;
- II- Pelos proprietários dos imóveis envolvidos ou seus representantes legais; no caso de árvore (s) localizada (s) na divisa de imóveis;
- III- Pelo síndico, com a devida apresentação da ata de sua eleição e da Assembleia que deliberou sobre o assunto ou abaixo assinado contendo a concordância da maioria absoluta dos condôminos com a solicitação, no caso de árvore (s) localizada (s) em condomínios;
- IV- Por todos os proprietários ou seus representantes legais, no caso de árvore (s) localizada (s) em imóvel pertencente a mais de um proprietário.

§ 4º - Todos os responsáveis mencionados no parágrafo anterior deverão juntar ao formulário do requerimento, os documentos citados no caput deste artigo.

§ 5º - Quando o diâmetro do tronco, caule ou estipe, quando se tratar de palmeira, for inferior a 15 (quinze) centímetros, será dispensada a exigência da autorização especial, desde que efetuada previa vistoria "in loco" pela SEMAM, qualquer que seja a finalidade do procedimento.

§ 6º - No caso do corte de árvore com a justificativa de construção de muro, será firmado termo de compromisso para edificação do mesmo num prazo máximo de 4 (quatro) meses, sob pena de imposição das penalidades previstas nesta Lei.

Apesar de o texto do art. 30 dispensar a autorização especial, a norma contida no art. 14 indica a necessidade de requerimento administrativo para obtenção de autorização – mesmo que não seja especial – para os fins da poda pretendida. Apenas nesses dois exemplos – São Paulo e Teresina – observa-se que dão tratamento diferente à matéria para a solução de um problema corriqueiro e relativamente simples que pode interessar a qualquer brasileiro. Buscando superar a aparente contradição da norma, notadamente sob a ótica do cidadão teresinense, a conclusão a respeito da necessidade, sim, de autorização para a poda advém, também, em face do que consta do sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Teresina (Disponível em: <https://pmt.pi.gov.br/2020/01/03/autorizacao-para-poda-ou-supressao-arborea-deve-ser-solicitada-a-semam/#:~:text=As%20%C3%A1rvores%20oferecem%20benef%C3%ADcios%20como,da%20polu%C3%A7%C3%A3o%20e%20dos%20ru%C3%A7%C3%A9s.&text=Essa%20medida%20%C3%A9%20estabelecida%20pela,na%20zona%20urbana%20da%20capital>), ao referir que a poda de árvores demanda solicitação (leia-se: requerimento) à Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semam), assim:

Autorização para poda ou supressão arbórea deve ser solicitada à Semam:

As árvores oferecem benefícios como conforto térmico, sombra, embelezamento, redução da poluição e dos ruídos. Mas para que elas se mantenham de modo harmônico com o meio urbano, é necessário adotar cuidados, a exemplo das podas. Em Teresina, para realizar o procedimento de poda ou a supressão arbórea, seja em áreas públicas ou particulares, é necessário obter uma autorização emitida pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semam). Essa medida é estabelecida pela Lei Municipal 2.798/1999, que dispõe sobre a regulamentação e monitoramento da vegetação arbórea na zona urbana da capital. O requerimento deve ser feito, obrigatoriamente, pelo dono do imóvel ou por um representante legal, ou pelos proprietários dos imóveis envolvidos, quando se trata de árvores inseridas na divisa de terrenos. No caso de árvores localizadas em condomínios, o síndico precisa apresentar a ata da assembleia que deliberou sobre o assunto ou abaixo-assinado constando posição favorável da maioria dos envolvidos. As solicitações devem ser feitas via processo, aberto no protocolo da Semam, que consiste no preenchimento de um formulário simples, no qual devem ser anexadas as cópias dos documentos pessoais (RG e CPF) e comprovante de endereço. A Secretaria fica localizada no Parque da Cidade, na Avenida Duque de Caxias, 3520, bairro Primavera, zona Norte da capital. O atendimento ao público acontece de segunda a sexta-feira, das 7h30 às 13h. No diz respeito a árvores em espaços públicos, quem desejar fazer a solicitação de forma mais cômoda

pode usar aplicativo Colab.re, obtido gratuitamente nas lojas virtuais da Google (Play Store) e da Apple (App Store). Após fazer um cadastro simples, o usuário deve inserir imagem, descrição e localização da árvore.

Equipes fazem vistorias e laudos antes de emitir autorização:

Todos os pedidos recebidos são direcionados à divisão de monitoramento da Semam, que designa uma equipe especializada para realizar a análise *in loco* e elaborar um laudo técnico.

“Quase diariamente nossas equipes estão em campo realizando vistorias, trabalho necessário para avaliar a real situação do indivíduo arbóreo. A partir disso, eles determinam qual o procedimento precisa ser feito, especificando, por exemplo, se a poda é condutiva ou de limpeza. Em casos mais delicados, indica-se a retirada da árvore, cuja autorização é acompanhada da exigência do cumprimento de compensação ambiental. Essas autorizações são feitas em conformidade com a lei, que busca manter nosso patrimônio arbóreo”, explica o secretário da Semam, Olavo Braz.

Em espaços públicos como praças, canteiros de vias, prédios públicos municipais e parques ambientais, o trabalho de poda ou retirada de árvores é realizado por equipes das Superintendências de Desenvolvimento Urbano (SDUs), por meio das Gerências de Serviços Urbanos (GSUs). Já em áreas privadas, o serviço é de responsabilidade do proprietário do imóvel, após obter a licença emitida pela Semam.

Como se pode observar, há necessidade de rito mínimo para obtenção dessa autorização – mesmo que não especial – para a realização da poda, diferentemente do que ocorre no Município de São Paulo/SP. À semelhança da Capital Paulista, também não há previsão, na Lei Municipal nº 2.798, de 08 de julho de 1999, de qualquer recurso em caso de negativa da autorização. Sequer se explicita que há necessidade de motivação do ato administrativo de autorização/licença, outro requisito indispensável do ato administrativo. Na Lei de Processo Administrativo Estadual nº 6.782, de 28 de março de 2016 (Disponível em: <https://www.leisdopiaui.com/single-post/2017/02/24/lei-678216-processo-administrativo>), há previsão de recurso (art. 41 e seguintes), mas é possível depreender a mesma insegurança jurídica que há em relação ao Município de São Paulo/SP, se a Lei seria ou não aplicável ao caso concreto para interposição de recurso. Essas diferenças de tratamento – e de rito – causam insegurança jurídica para o cidadão que, simplesmente, quer realizar a poda de árvore frutífera que possui na propriedade. Finalizando os exemplos, no Município de Florianópolis/SC há ainda maior nível de exigências. Além do preenchimento de formulário específico (leia-se: requerimento), há necessidade dos seguintes documentos, todos indicados no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal (Disponível em: <https://www.pmf.sc.gov.br/servicos/index.php?pagina=servpagina&id=4246#downloads>):

Solicitação de Poda de árvore(s) em geral

- CPF/RG ou CNPJ;
- Endereço completo: rua, número, bairro e ponto de referência;
- Inscrição Imobiliária;
- Nome das árvores;
- No mínimo 03 fotos da(s) árvore(s) e/ou vegetação que deseja cortar;
- Justificativa para a solicitação;
- Se for condomínio apresentar Ata de aprovação pela Assembleia Geral Favorável ao corte/poda.

Na Lei Municipal nº 2.193, de 03 de janeiro de 1985 (Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/floram/index.php?cms=legislacao&menu=0>), está fixado que: “Art. 145 O corte, a poda e o abate de árvores na zona urbana dependem de licenciamento pelo Município.” Não há qualquer outro regramento sobre o tema na legislação ambiental do município, além do que a poda de árvores em áreas públicas é exclusividade do Município (Lei Municipal nº 1.224, de 2

de setembro de 1974). Noutras palavras: o município não pode fazer a poda sem autorização estatal. Em Santa Catarina, há ainda uma questão adicional a considerar: o Estado não possui lei regulando o processo administrativo, ainda em fase de elaboração de anteprojeto (Disponível em: <https://www.sc.gov.br/noticias/temas/justica-e-defesa-da-cidadania/pge-institui-grupo-de-trabalho-para-elaborar-anteprojeto-de-lei-para-regular-o-processo-administrativo-no-estado-de-sc>). Nesse caso, dada a ausência de norma local de ritos, não há regramento algum a definir como o florianopolitano deve agir, por exemplo, em caso de recusa administrativa da autorização para poda. Seria aplicável a Lei nº 9.784/1999 ao caso concreto? Como é possível entendimentos diversos a respeito do âmbito de abrangência da referida Lei, se apenas ao plano federal ou também a estados e municípios (abrangência nacional), até pela redação do art. 1º da mencionada Lei, o cidadão local fica, literalmente, sem referência. O que se quis ilustrar, nestes três exemplos, é a diferença de tratamento dada a um procedimento simples (poda de árvore) em que o cidadão deve se portar de maneira distinta a depender do local. O País é um só. O procedimento ambiental, qual seja, a poda, é um só. Não se identifica razão aparente para haver necessidade de autorização específica nos municípios de Teresina/PI e Florianópolis/SC e, em São Paulo/SP, não. Tratar, por isso, de processo administrativo uniforme – como mecanismo de regulação entre as interações Estado-indivíduo – pode-se a configurar interessante em especial para evitar situações como a que ora se demonstrou, razão pela qual considerar o processo administrativo como política pública parece caminho razoável para equacionar essa situação ilustrada, dentre diversas outras.

Processo administrativo como política pública: Como citado no tópico anterior, apesar de não haver consenso quanto ao conceito de política pública, é possível enxergar que a uniformização de procedimentos, com vistas a aumentar a segurança jurídica no tratamento dado aos cidadãos nas interações que têm com o Estado, seria desejável, inclusive como política pública *per se*. E isso independentemente de o cidadão residir em São Paulo/SP, Teresina/PI ou em Florianópolis/SC, ou em qualquer outra cidade brasileira. Nesse compasso, a uniformização das regras de processo administrativo em todo o País, como ferramenta concretizadora de direitos fundamentais, pode ser tida como política pública, de modo a evitar as discrepâncias indicadas no tópico anterior que seria, como dito, desejável. É o que ocorre, por exemplo, com o processo civil ou o processo penal.

Nessa senda, Diogo R. Coutinho (*in* MARQUES, 2013, p. 189) aduz, inclusive, que:

[...] é razoável admitir que programas de ação adequadamente concebidos, implementados e avaliados do ponto de vista jurídico podem ser vistos como condição de efetividade dos direitos que procuram realizar ou materializar.

Devido processo é direito fundamental (art. 5º, inciso LIV, da Constituição Federal), o que não exclui o processo administrativo. Devido processo inclui a possibilidade de revisão de decisões, seja por meio de recurso ou de outros atos impugnativos (o que já se viu não ser uniforme País afora). Devido processo envolve uniformidade de atos, inclusive para assegurar-lhe a razoável duração (seja ele judicial ou administrativo), e os meios que garantam a celeridade de tramitação, posto que esta também é direito fundamental assegurado a todos (Art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal). Há, portanto, lastro constitucional para entender o processo administrativo como política pública a ser modelada e tratada pelo Estado. Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39), indica que processos juridicamente regulados – em várias áreas – podem gerar políticas públicas como a de uniformização de procedimentos aqui indicada:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando

coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. [...] (grifo nosso)

Processo administrativo e política pública, portanto, estão intimamente relacionados. Nessa ordem de ideias, e até como reforço da correlação entre um e outro, a própria Constituição Federal traz como exemplo, dentre outros, a gestão associada de serviços públicos entre entes Federados, na linha da uniformização ritualística de que se trata neste estudo:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Observe-se que a redação atual do mencionado dispositivo foi dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que tratou de ampla reforma no aparelho do Estado, justamente objetivando a administração gerencial e a maior eficiência do serviço público. Mesmo que não haja, atualmente, um código nacional que trate especificamente de processo administrativo aplicável a todos os entes federados, é possível à União, por exemplo, por meio de convênios com consórcios públicos, buscar a uniformização do tratamento dado a matéria em todo o País, inclusive para regular políticas públicas de forma mais ajustada (BUCCI, 2006, p. 44). É o que dispõe a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm):

Art. 14. A União poderá celebrar convênios com os consórcios públicos, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de políticas públicas em escalas adequadas.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ), também por conta da ausência desse código nacional, editou em 12 de junho de 2019, a Súmula 633, cujo enunciado expressa o seguinte:

A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria.

Apesar de elogiável a posição vanguardista do STJ, não se pode concordar com o elastecimento da aplicação da Lei nº 9.784/1999 a municípios. Em primeiro lugar porque a União, titular da competência privativa da União para legislar sobre o direito processual, não o fez. Nesse ponto, o STJ estaria se substituindo ao legislador. Em segundo lugar, mesmo que houvesse a lei complementar prevista no art. 22, parágrafo único, da Constituição Federal, a autorização só poderia ser dada a estados, não a municípios. Em terceiro lugar, a previsão constitucional para legislar concorrentemente sobre procedimentos em matéria processual só autoriza a União, Estados e o Distrito Federal a fazê-lo. Municípios estão excluídos. Em quarto lugar, nenhuma das exceções previstas no art. 24, §§1º a 4º, da Constituição Federal, inclui municípios. Em contrapartida, e como já visto, se inexistente norma local específica que regule a matéria, e se houver convênio ou consórcio público para unificar a aplicação de normas de processo administrativo em âmbito nacional, há caminho viável que pode ser trilhado nessa direção, desde que o seja pela União, na forma constitucionalmente prevista (Poder Executivo e/ou Poder Legislativo). A questão anterior, envolvendo a poda de árvores em municípios também poderia ser regulada por lei nacional codificada, como já ocorre com o processo civil ou o processo penal. O requerimento administrativo de poda de uma árvore pode ser processado de maneira uniforme em todo o País, evitando-se as discrepâncias a que se aludiu no ponto anterior. A despeito de todas essas questões, é possível visualizar também caminhos tecnológicos

que podem contribuir para essa uniformização, com iniciativas do Poder Executivo federal, como o Portal do Governo Digital (Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/conta-gov-br>), e de governos estaduais, como o Alagoas Digital (Disponível em: <https://alagoasdigital.al.gov.br/>). Nesses serviços, é possível criar algoritmos que podem, inclusive, pavimentar essa transição e uniformização de forma minimamente segura e confiável.

Yuval Noah Harari (2016, pp. 91-92), explicando o conceito de algoritmo, indica que:

Um algoritmo é um conjunto metódico de passos que pode ser usado na realização de cálculos, na resolução de problemas e na tomada de decisões. Não se trata de um cálculo específico, mas do método empregado quando se fazem cálculos. Por exemplo, quando se quer calcular a média entre dois números, pode-se usar um algoritmo simples. O algoritmo estabelece: “Primeiro passo: obtenha a soma dos dois números. Segundo passo: divida a soma por 2”. Com relação aos números 4 e 8, por exemplo, o resultado é 6. Com 117 e 231, o resultado é 174.

Um exemplo mais complexo é dado por uma receita culinária. Um algoritmo para receita culinária. Um algoritmo para a preparação de uma sopa de legumes pode nos dizer:

- Aqueça meia xícara de óleo numa panela.
- Pique quatro cebolas em pedaços bem finos.
- Frite as cebolas até ficarem douradas.
- Corte três batatas em pedaços e acrescente à panela.
- Corte um repolho em fatias e acrescente à panela.

E assim por diante. Pode-se seguir o mesmo algoritmo dezenas de vezes, usando em cada ocasião vegetais ligeiramente diferentes e obtendo com isso uma sopa ligeiramente diferente. Mas o algoritmo permanece o mesmo.

Observe-se que a mesma lógica algorítmica é ilustrada por Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 44) ao definir processo:

O termo *processo* conota sequência de atos tendentes a um fim, procedimento, agregado do elemento contraditório. Este último, no contexto da formulação de políticas públicas, associa à abordagem jurídica inequívoca dimensão participativa. (grifo da autora)

É inequívoco que os serviços digitais que vem sendo oferecidos pelo Poder Executivo país afora possuem a dimensão participativa indicada pela autora, dentro da lógica algorítmica. O Poder Judiciário, aliás, nessa senda do processo digitalizado, já busca a uniformização de ritos e procedimentos, com a participação de todos os interessados, desde 2004. O processo administrativo, portanto, entendido como política pública destinada a garantir a observância de direitos fundamentais – de interesse, consequentemente, do Estado – deve ser o mais uniforme possível, evitando-se situações como a exemplificada neste estudo quanto a poda de árvores frutíferas em três cidades brasileiras distintas. Exemplos como esse há amiúde. Todos os dias há interações as mais diversas entre o Poder Público e particulares. Preservar, nesse contexto, caminhos menos tortuosos, significa prestigiar a eficiência no trato da *res publica*, facilitando não só a vida do cidadão, mas do próprio Estado.

DISCUSSÃO

A pesquisa realizada identificou distorções em um dos tipos de relacionamento do cidadão com o Estado. Há outros diversos exemplos que poderiam trazer o mesmo nível de problema. A Administração Pública, que todos os dias interfere direta ou indiretamente na vida das pessoas, deve sempre buscar aperfeiçoar métodos e práticas, como forma de, cada vez mais, facilitar a vida do usuários de serviços públicos.

CONCLUSÃO

O presente artigo buscou tratar de processo administrativo e políticas públicas. E da íntima correlação que existe em eles. Ilustrou-se, com exemplo bastante pragmático, como a falta de uniformização de regras pode trazer problemas tanto para o Estado quanto para o indivíduo que com ele interage. Do mesmo modo, procurou indicar a necessidade, sugerida, de codificação nacional do processo administrativo. Não é matéria simples de tratar, mas não impossível, desde que bem projetada com vistas à concretização. Para que, de fato, o que é projetado, de fato, se concretize, é preciso que a questão ingresse na agenda, que, nas palavras de Ana Cláudia Niedhardt Capella (2006, p. 9), “pode ser definida como o conjunto de questões relevantes na mídia, na opinião pública, ou dentro do governo, durante um período de tempo.”

Para que se atinja essa relevância, há trilha já traçada na literatura especializada (LASCOUMES, 2012, p. 135):

A primeira delas se interessa de forma sócio-cognitiva pela maneira através da qual os fatos sociais se tornam problemas públicos, evidenciando as categorizações (Framing). A segunda está centrada na transformação dos problemas públicos em problemas políticos, sob a ótica das pressões específicas sobre a definição política. Por fim a terceira está centrada na definição da agenda, estudando os processos que antecedem as decisões.

Nesse sentido, espera-se que o artigo contribua para o debate, no sentido de indicar problemas atuais e que poderiam, a princípio, ser resolvidos ou minimizados com a adoção de política pública consubstanciada na edição de um código de processo administrativo nacional.

REFERÊNCIAS

- ALAGOAS (Estado). Sítio Eletrônico de Serviços Digitais do Estado de Alagoas. Disponível em: <https://alagoasdigital.al.gov.br/>.
- BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Trad. Fernando Tomaz. Lisboa: Difel, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm.
- BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm.
- BRASIL. Ministério da Economia. Sítio eletrônico do Governo Federal sobre o Governo Digital. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/conta-gov-br>.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 633: A Lei n. 9.784/1999, especialmente no que diz respeito ao prazo decadencial para a revisão de atos administrativos no âmbito da Administração Pública federal, pode ser aplicada, de forma subsidiária, aos estados e municípios, se inexistente norma local e específica que regule a matéria. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/docs_internet/VerbetesSTJ.pdf.
- BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. O processo de agenda-setting na reforma da administração pública (1995-2002). Tese de Doutorado. São Carlos: UFSCar, 2006.
- FLORIANÓPOLIS (Município). Coletânea de Legislação da Fundação Municipal do Meio Ambiente da Prefeitura Municipal de Florianópolis. Disponível em: <http://www.pmf.sc.gov.br/entidades/floram/index.php?cms=legislacao&menu=0>.
- FLORIANÓPOLIS (Município). Sítio eletrônico da Fundação Municipal do Meio Ambiente. Disponível em: <https://www.pmf.sc.gov.br/servicos/index.php?pagina=servpagina&id=4246#downloads>.

- HARARI, Yuval Noah. 21 lições para o século 21. Trad. Paulo Geiger. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.
- HARARI, Yuval Noah. Homo Deus: uma breve história do amanhã. Trad. Paulo Geiger. São Paulo: Companhia das Letras, 2016.
- LASCOUMES, Pierre. Sociologia da ação pública. Trad. e estudo introdutório George Sarmento. Maceió: EDUFAL, 2012.
- MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (organizadores). A política pública como campo multidisciplinar. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.
- PIAUI (Estado). Lei nº 6.782, de 28 de março de 2016. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública do Estado do Piauí. Disponível em: <https://www.leisdopiaui.com/single-post/2017/02/24/lei-678216-processo-administrativo>.
- SANTA CATARINA (Estado). Sítio eletrônico do Governo do Estado. Disponível em: <https://www.sc.gov.br/noticias/temas/justica-e-defesa-da-cidadania/pge-institui-grupo-de-trabalho-para-elaborar-anteprojeto-de-lei-para-regular-o-processo-administrativo-no-estado-de-sc>.
- SÃO PAULO (Estado). Lei nº 10.177, de 30 de dezembro de 1998. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1998/lei-10177-30.12.1998.html>.
- SÃO PAULO (Estado). Lei nº 10.395, de 22 de setembro de 1987. Disciplina o corte e a poda de vegetação de porte arbóreo existente no município de São Paulo, e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-10365-de-22-de-setembro-de-1987/consolidado>.
- SÃO PAULO (Estado). Manual técnico de poda de árvores. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/manualtecnico_poda_v11_150_1354216796.pdf.
- TERESINA (Município). Lei nº 2.798, de 08 de julho de 1999. Dispõe sobre a regulamentação e monitoramento da vegetação arbórea na zona urbana de Teresina. Disponível em: <https://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/sites/23/2019/03/Lei-2798-99-Regulamenta%C3%A7%C3%A3o-e-Monitoramento-da-Vegeta%C3%A7%C3%A3o-Arbor%C3%A9a.pdf>.
- TERESINA (Município). Sítio Eletrônico da Prefeitura Municipal de Teresina. Disponível em: <https://pmt.pi.gov.br/2020/01/03/autorizacao-para-poda-ou-supressao-arborea-deve-ser-solicitada-a-semam/#:~:text=As%20%C3%A1rvores%20oferecem%20benef%C3%ADcios%20como,da%20polui%C3%A7%C3%A3o%20e%20dos%20ru%C3%ADdos.&text=Essa%20medida%20%C3%A9%20estabelecida%20pela,na%20zona%20urbana%20da%20capital>.
