

Mandado de Segurança: O Remédio Garantidor da Ordem Tributária e da Livre Iniciativa nas ILPI's.

Fillipe Ribeiro de Sá Araújo¹

Fabiano Thales de Paula Lima²

RESUMO

Este artigo objetiva demonstrar os impactos tributários negativos decorrentes da imposição do §2º, do artigo 35, da Lei 10.741/03 e, com isso, sustentar sua inconstitucionalidade e ilegalidade perante do Direito Administrativo e Econômico. Diante de seus efeitos concretos prejudiciais sobre as atividades econômicas das Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI's), de caráter privado, e também sobre a certificação da imunidade de tributos previstos na Constituição de 88, verifica-se que o Mandado de Segurança apresenta ser o instrumento hábil para restauração da ordem e justiça nesse setor. Em decorrência desses apontamentos, ainda será discutido a aplicação do Certificado Beneficente de Assistência Social (CEBAS), oriundo da Lei 12.101/09, bem como as recentes decisões sobre as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) julgadas pelo Supremo Tribunal Federal (STF) acerca do tema. Nesse ponto, será possível perceber a existência de um contraste entre as decisões vinculantes da suprema corte brasileira e as normas constitucionais originárias. Isso acarreta, em certa medida, paradoxo na hierarquia das normas e no controle de constitucionalidade, haja vista que as inovações no mundo jurídico apenas podem decorrer da lei em sentido estrito. Dessa maneira, conquanto a livre iniciativa seja fundamento da República Federativa do Brasil, normas ordinárias buscam arrefecer seu potencial econômico e retirar, em alguns casos, a imunidade tributária concedida constitucionalmente à algumas instituições. Contudo, para defender esses direitos ameaçados, a própria Carta Cidadã traz garantias constitucionais como o Mandado de Segurança, cujo principal escopo é proteger o direito líquido e certo, não amparado por habeas corpus ou habeas data, violado por autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público.

¹ Rede de Ensino Doctum – Unidade João Monlevade – e-mail (fillipedireito@gmail.com) – Graduando do 10º período do curso de Direito pela Rede de Ensino Doctum. Pós-Graduando em Direito Administrativo e Econômico pela instituição Intervale. Possui cursos de aperfeiçoamento livre em Direito Eleitoral (75h); Direito Processual Civil (71h); Direito Processual Penal (73h); Direito Penal (66h); Direito das Pessoas com Deficiência (27 horas); Noções de Sustentabilidade (30h); Direito Administrativo (84h) e Português (130h) pela instituição Estratégia Concursos LTDA; Possui, também, curso de aperfeiçoamento livre sobre Mandado de Segurança em Matéria Tributária (12h), pela Escola Superior de Advocacia OAB/MG;

² Rede de Ensino Doctum – Unidade João Monlevade – e-mail (fabiadvoab@yahoo.com.br) – Possui graduação em Direito pelo Instituto de Ensino Superior de João Monlevade (IES - FUNCEC - 2004). Especialista em Direito Processual Civil pelo Instituto de Ensino Superior de João Monlevade (IES - FUNCEC - 2006). É especialista em Direito Penal e Direito Processual Penal pela Uniseb de Ribeirão Preto/SP (Uniseb -2013). É parecerista da Revista Guia do Estudante, desde 2015. É mestrando em Direito Processual Constitucional pela Universidade Federal de Lomas de Zamora - UNLZ - Argentina. É consultor jurídico do SINDICATO DOS EMPREGADOS EM EMPRESAS DE ASSEIO E CONSERVAÇÃO / J.MDE, desde 2007 e sócio proprietário do escritório de advocacia "LIMA E LIMA ADVOCACIA E CONSULTORIA JURÍDICA", desde 2005.

Palavras-chave: §2º, do artigo 35, da Lei 10.741/03. Inconstitucionalidade. CEBAS. Lei 12.101/09. Imunidade tributária. Direito Administrativo e Econômico.

ABSTRACT

This article aims to demonstrate the negative tax impacts resulting from the imposition of paragraph 2, article 35, of Law 10.741 / 03 and, with that, to sustain its unconstitutionality and illegality under Administrative and Economic Law. In view of its harmful concrete effects on the economic activities of the Long Stay Institutions for the Elderly (LSIE), of a private nature, and also on the certification of the immunity from taxes provided for in the Constitution of 88, it appears that the Writ of Mandamus appears to be the skillful instrument for restoring order and justice in this sector. As a result of these notes, the application of the Social Assistance Beneficent Certificate (SABC), derived from Law 12.101 / 09, as well as the recent decisions on Direct Unconstitutionality Actions (DUI) judged by the Federal Supreme Court (FSC) will still be discussed the theme. At this point, it will be possible to perceive the existence of a contrast between the binding decisions of the Brazilian supreme court and the original constitutional rules. This causes, to a certain extent, a paradox in the hierarchy of norms and in the control of constitutionality, given that innovations in the legal world can only arise from the law in a strict sense. Thus, while free enterprise is the foundation of the Federative Republic of Brazil, ordinary rules seek to cool its economic potential and remove, in some cases, the tax immunity granted constitutionally to some institutions. However, to defend these threatened rights, the Citizen Charter itself provides constitutional guarantees such as the Writ of Mandamus, whose main scope is to protect the liquid and certain rights, not supported by habeas corpus or habeas data, violated by public authority or legal entity agent in the exercise of powers of the Public Power.

Keywords: §2º, of article 35, of Law 10.741/03. Unconstitutionality. CEBAS. Law 12.101/09. Tax immunity. Administrative and Economic Law.

1 – Introdução

A Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI) é um estabelecimento que busca garantir o atendimento integral às pessoas com idade igual ou superior 60 anos. Essa prestação de serviço independe da condição do sujeito de permanecer ou não no seio de sua família ou em seu domicílio. Com isso, apenas a exteriorização de vontade é suficiente para garantir a legalidade da concessão de asilo às pessoas da terceira idade. (BRASIL, Resolução 283/05).

Embora a Administração Pública possa criar ILPI, esta pesquisa abordará unicamente as instituições de direito privado e caráter filantrópico, as quais, geralmente, integram o Terceiro Setor (associações, cooperativas, fundações...). Diante disso, estão excluídas desta obra as entidades qualificadas como Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e, também, as Entidades de Apoio³.

Mesmo que as qualificações citadas –as quais se materializam através do contrato de gestão ou o termo de parceria– não alterem o regime das pessoas jurídicas de privado para o público, elas formam um vínculo obrigatório com Administração Pública. Isso, por si só, implicaria em certa limitação econômica e na submissão das instituições privadas às normas de caráter público, motivo pelo qual essas instituições conveniadas não serão analisadas.

Diante disso, para esta análise, a classificação de Terceiro Setor decorre da relação simbiótica entre o Primeiro e o Segundo, caracterizada pela natureza privada da instituição, mobilização em prol do desenvolvimento social e, por fim, ausência de fins lucrativos. Esses pré-requisitos permitem a aplicabilidade extensiva desta obra a qualquer tipo de pessoa jurídica de direito privado contida no artigo 44 do Código Civil.

Esclarecido os sujeitos destinatários desta tese, vale dizer que o escopo deste artigo é demonstrar os impactos tributários negativos decorrentes da imposição do §2º, do artigo 35, da Lei 10.741/03, conhecido como Estatuto do Idoso (EI). Busca-se, com isso, sustentar sua inconstitucionalidade e ilegalidade perante o ordenamento

³As entidades de apoio estão excluídas pela controvérsia em sua definição, haja vista que muitos doutrinadores, como Helly Lopes Meirelles e Celso Antônio B. M consideram como fundamento de existência que sua criação seja feita por servidores públicos, levando em consideração o cargo dos sujeitos e não a finalidade da instituição

jurídico brasileiro, principalmente à luz do Direito Constitucional, Tributário Administrativo e Econômico.

Ocorre que os efeitos dessa norma são devastadores à economia e ao funcionamento das ILPI's. Ela traz uma espécie de intervenção estatal na iniciativa privada, similar ao tabelamento de preços. Esse dispositivo, fixa como limite de cobrança das Instituições de Longa Permanência, o importe de 70% do benefício recebido pelo idoso, independentemente de seu valor. Todavia, em grande parte dos casos concretos, principalmente aqueles que o idoso recebe apenas um salário mínimo, a norma contrapõe fundamentos da República e da Ordem Econômica. Além disso, caminha de encontro aos princípios do Direito Tributário, Administrativo e Econômico, como a primazia da realidade social, liberdade de ação, interesse social, entre outros.

Vale ressaltar, ainda, que essa norma influencia diretamente na concessão do Certificado Beneficente de Assistência Social (CEBAS). Esse certificado, atualmente é concedido pela Lei 12.101/09 às entidades que atendem os requisitos para concessão da imunidade tributária. Ocorre que a limitação de cobrança imposta pelo Estatuto do Idoso é replicada pela Lei da CEBAS, em seu artigo 18, §3º. Como reflexo disso, a Lei 12.101/09 se mostra formalmente inconstitucional, pois, imputa como condição para concessão da imunidade tributária requisito descrito em Lei Ordinária.

Essa última análise –inconstitucionalidade da Lei 12.101/09- supre a contradição ocorrida no recente julgamento do Supremo Tribunal Federal (STF) em relação à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 4.480. Nele, a Suprema Corte, ao decidir que as condições para imunidade tributária deveriam decorrer de Lei Complementar, debatendo sobre a constitucionalidade da Lei 12.101/09 (Lei do CEBAS), não percebeu que o §3º do artigo 18, da norma em comento replicava a condição descrita em outra Lei Ordinária (§2º, do artigo 35, da Lei 10.741/03).

Diante disso, conquanto o STF tenha declarado a constitucionalidade desse artigo, nota-se que ele não foi devidamente analisado sob a ótica abordada neste trabalho. Acredita-se, com isso, que não há necessidade de nova discussão jurídica sobre o assunto, haja vista que a constitucionalidade do §3º do artigo 18 da Lei 12.101/09, contraria o próprio contexto da decisão do plenário. Caso a interpretação do STF seja interpretada em sua literalidade, mantendo a constitucionalidade desse texto, causará paradoxo na hierarquia das normas e afrontará, diretamente, à Constituição de 1988, o Código Tributário Nacional (CTN) e o Poder Legislativo.

Em que pese o exposto, essa discussão aparentemente se esgotou na esfera judicial. Todavia, não se pode prever como será recepcionada pelas instituições reguladoras, haja vista que para o reconhecimento da inconstitucionalidade dessa norma é necessário uma interpretação contextual dos fundamentos utilizados na ADI. Devido a isso, existe um forte receio do Ministério da Cidadania permanecer com o entendimento de que a concessão do CEBAS para as ILPI's ainda está vinculada à cobrança de 70% do benefício percebido pelo idoso. Isso causaria o prolongamento do estado de inconstitucionalidade da norma e prejudicaria as entidades paraestatais.

Como reflexo dessas alegações, percebe-se um contraste entre a norma contida no Estatuto do Idoso e a norma contida na Constituição de 1988 - Livre Iniciativa. Ainda, verifica-se que a imposição dessa norma como condição para concessão da CEBAS se mostra como um critério extravagante àqueles contidos no artigo 14 do Código Tributário Nacional. Isso caminha de encontro aos artigos 146, inc. II e 195, §7º, ambos da Constituição de 88. Além disso, nota-se um arrefecimento do estímulo da sociedade civil paraestatal, que por vezes encontra empecilho à assessorar o Estado brasileiro em relação ao cuidado com a terceira idade, haja vista a discrepância negativa entre o custo do idoso e a limitação de cobrança.

Diante desse conjunto de situações desfavoráveis às pessoas maiores de 60 anos e ao Terceiro Setor, acrescido da carência técnica sobre o tema nas cidades do interior do estado de Minas Gerais, esta pesquisa mostra-se necessária para incitação do debate e da divulgação do conhecimento acadêmico. Para isso, este trabalho, de cunho preponderantemente explicativo, utiliza de uma pesquisa qualitativa legal, jurisprudencial e doutrinária. Cita-se, como exemplo, os ensinamentos dos juristas Helly Lopes Meireles, Celso Antônio Bandeira de Mello, Paulo Bonavides, Humberto Theodor Jr e Hugo de Brito Machado. Por fim, conclui que o Mandado de Segurança é o instrumento hábil para contrapor todas as normas apontadas como inconstitucionais, salvaguardando os direitos fundamentais de todos.

2 – Noções dos Contextos Históricos Básicos sobre a Livre Iniciativa no Estado Neoliberal.

O modelo minimalista de Estado liberal originou-se com a queda do poder feudal e monárquico, em meados do século XV, com a ascensão do capitalismo. Contudo, a partir do século XVIII, corroborado pelas revoluções liberais, as liberdades

individuais e econômicas foram positivadas. Além de trazer segurança jurídica à população, essas normas também limitavam a atuação de governantes e garantiam, ao povo, certo controle do poder.

Inicialmente, essa nova concepção trouxe uma segregação essencial às atividades econômicas, distinguindo o setor privado do público. Este, era atribuído ao Estado, o qual ficava incumbido de cuidar da ordem pública interna e externa. Ele também realizaria o controle judicial dos conflitos entre as instituições. Essa restrita atuação da figura estatal originou o termo conhecido como '*État gendarme*', que traduzido pode ser definido como Estado-Polícia, uma vez que sua função era basicamente garantir a segurança. Aquele, por outro lado, era direcionado ao mercado e deveria se desenvolver livremente, sem nenhuma interferência do Estado. (MORAIS, Alexandre. 2002).

Diante desse contexto, surgem teorias para conceituar e interpretar o pensamento econômico liberal, destacando-se a Escola Fisiocrática, liderada por François Quesnay, médico do Rei Luís XV e autor da obra, Quadro Econômico (1758), na França. De outro lado, na Inglaterra, os estudos do economista Adam Smith, autor do livro, Riqueza das Nações (1776), também ganhavam relevância. Embora possuíssem alguns pontos divergentes, para esses autores a liberdade econômica desencadearia benefícios para toda sociedade, haja vista que, por meio da livre iniciativa, qualquer pessoa poderia exercer atividade econômica sem condicionamento ou imposição por parte do estado.

Esse pensamento, mais esclarecido por Adam Smith, possuía como embasamento a autorregulação do mercado. Segundo o liberalismo smithiano, em decorrência do binômio, oferta e demanda, a iniciativa privada encontraria um equilíbrio próprio que dispensaria a intervenção estatal.

Todavia, esse pensamento utópico não se concretizou. De encontro a liberdade econômica e, aproveitando-se da ausência da intervenção estatal, pequena parcela rica da população subjugou a mais pobre, que era composta pela maioria. Logo, percebeu-se que não havia concorrência entre as empresas e que a lei da oferta e demanda não surtia efeito na sociedade. Isso era corroborado pelos monopólios e cartéis que se formavam entre os empresários. Esse período foi marcado por salário ínfimos, inúmeros acidentes de trabalho, alta carga horária laborativa e elevado preços dos produtos. Essa situação instaurou uma anarquia em diversos países do continente europeu, dando início a novas manifestações, como a Revolução Industrial.

Como consequência disso, constatou-se que a intervenção do estado na economia era não somente necessária, mas essencial. Isso acarretou criação de um estado social, o qual além de possuir uma atuação maior do que o estado liberal, objetivava garantir prerrogativas mínimas aos cidadãos. Cita-se, como exemplo de primeiras normas, as Constituições Sociais do México (1917) e de Weimar (1919). Ocorre que a forte atuação do Estado na economia prejudicou o desenvolvimento econômico das nações e, devido a isso, essa metodologia não prosperou.

Sem prejuízo aos demais contextos históricos mundiais que não serão mencionados, a Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88), adotou uma ideologia mista entre o Liberalismo e o Socialismo. Atualmente, essa mistura é denominada de política neoliberal. Devido a isso, ela trouxe algumas normas liberais e outras sociais, as quais objetivam alcançar proporcionalmente o desenvolvimento econômico e o social, como a dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88), os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa (art.º,IV, CF/88).

Em que pese o neoliberalismo ser considerado a junção das duas correntes (liberal e social), o Brasil adotou o neoliberalismo preponderantemente capitalista. Devido a isso, o Estado direciona grande parte dos seus esforços para proteger a liberdade econômica e a livre iniciativa. Todavia, isso não arrefece o cuidado e zelo quanto as questões sociais.

Diante disso, ao analisar a integralidade do texto constitucional, percebe-se que o interesse público permite, excepcionalmente, a intervenção estatal na ordem econômica para preservar a coletividade. Contudo, essa intervenção não pode ocorrer deliberadamente, em desconformidade com a legislação. Ela também não pode provocar prejuízo ao resultado final das atividades empenhadas pelo setor privado. Tal posicionamento já foi utilizado pela Suprema Corte Brasileira no Recurso Extraordinário 422.941-2 do Distrito Federal.

Discutiu-se, nesse recurso, a intervenção estatal na economia e na livre iniciativa através da fixação de preços em valores abaixo da realidade e em desconformidade com a legislação, referindo-se ao setor sucroalcooleiro. Nesse julgado, o ministro Carlos Veloso, relator do processo, argumentou que a fixação de preços em valores abaixo da realidade e em desconformidade com a legislação aplicável ao setor, constitui-se em sério empecilho ao livre exercício da atividade econômica, em desrespeito ao princípio da liberdade de iniciativa.

Ainda, nesse recurso, o Ministro Joaquim Barbosa, brilhantemente aduziu que:

“[...] O tabelamento de preços de venda para o setor sucroalcooleiro, estabelecido pelo governo federal com o objetivo de diminuir as diferenças regionais e controlar o mercado, não reservava ao particular nenhuma outra opção senão a de se adequar às normas impostas e comercializar seus produtos com os preços determinados pelo Estado. Contudo, o controle de preços é forma de intervenção do Estado na economia e somente pode ser considerado lícito se praticado em caráter de excepcionalidade, uma vez que a atuação do Estado está limitada pelos princípios da liberdade de iniciativa e de concorrência (art. 170, caput e IV, da Constituição de 1988 e art. 157, I e V, da Constituição de 1967/1969). Não pode o governo suprimir integralmente a liberdade de concorrência e de iniciativa dos particulares sem que haja razoabilidade nessa medida, vale dizer, sem que ela decorra de uma situação de anormalidade econômica tal que seja imprescindível impor restrição tão radical e, por fim, desde que os preços fixados não sejam inferiores aos custos de produção. Luis Roberto Barroso, com precisão, evidencia que “impor ao empresário a venda com prejuízo configura confisco, constitui privação de propriedade sem devido processo legal (art. 5º, LIV). E mais: é da essência do sistema capitalista a obtenção do lucro. O preço de um bem deve cobrir o seu custo de produção, as necessidades de reinvestimento e a margem de lucro.”² Verifica-se, portanto, que, quando o governo federal interveio na economia sucroalcooleira para regular a concorrência e fixar os preços finais de venda dos produtos, o fez de maneira desarrazoada, porque impôs aos produtos preços menores que aqueles necessários ao custeio da produção. [...]” (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE422.941-2)

Nota-se, com isso, que além do interesse coletivo, é necessário uma situação excepcional para legitimar a intervenção do Estado na economia e na livre iniciativa. Isso ocorre pois, embora o lucro seja o principal objetivo de alguns setores do mercado privado, a manutenção das atividades comerciais acarretam desenvolvimento nacional, social e até mesmo pessoal, motivo pelo qual merece ser protegida e incentivada pelo Estado.

Dessa forma, mesmo que o surgimento do liberalismo smithiano não tenha logrado êxito, evidenciando a necessidade de intervenção estatal na economia, o Estado Democrático Brasileiro, através da Constituição de 1988, adotou um sistema neoliberal. Seu objetivo é garantir efetivação do desenvolvimento econômico juntamente com o social.

Devido a isso, as práticas extremistas do individualismo e do controle absoluto se esvaíram. O livre comércio e a iniciativa ganham destaque e autonomia para se autorregularem mas, ao mesmo tempo, é garantido ao Estado prerrogativas constitucionais para que, em nome da coletividade e do interesse público, interfira na economia. Todavia, essa intervenção se encontra limitada pela legalidade administrativa e pela impossibilidade de resultar em prejuízo ao setor privado.

3 – Da Inconstitucionalidade do §2º do Artigo 35 da Lei 10.741/03 em face do Fundamento da Livre Iniciativa e da Ilegalidade perante o Direito Econômico

Os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa são considerados como princípios fundamentais da República Federativa do Brasil. Eles espelham o sistema capitalista adotado pela nação e, ao mesmo tempo, elevam o valor social da ordem econômica. Isso traz uma harmonia ao sistema neoliberal brasileiro.

Esses fundamentos são corroborados no artigo 170 da CF/88, o qual inaugura os princípios da ordem econômica. Os principais objetivos são assegurar a todos uma existência digna, conforme os ditames da justiça social. Para isso, o texto constitucional traz, em seu parágrafo único, uma norma de eficácia contida. Ela permite o livre exercício de qualquer atividade econômica, ressalvando os casos previstos em lei. Contudo, tais exceções devem ser feitas fundamentadamente para justificar a mitigação ao livre comércio.

Em sequência, nos artigos 173 e 174, ambos da Carta Cidadã, é possível perceber as formas de intervenção do Estado na economia. Aquele aduz sobre a intervenção direta. Esclarece, expressamente, que *a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei*. Este, por outro lado, traz as formas de intervenção indireta. Aduz que, *como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado*. (BRASIL. Constituição Federal 1988).

Em análise exposto, seja através dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil seja pelos princípios da ordem econômica, é possível perceber que, em regra, é vedado ao Estado impor uma limitação à iniciativa privada. A exceção ocorre nos casos descritos nos artigos 173 e 174 da CF/88 e, também, nos casos em que há uma regulação sobre o procedimento da atividade comercial (artigo 170 da CF/88), como a Lei 8.906/94 (Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil) e outras.

Todavia, o tabelamento de preços contido no §2º do artigo 35 da Lei 10.741/03, (limitação de cobrança das ILPI's à 70% do benefício) não atende os critérios definidos pela Constituição quando a pessoa idosa recebe cerca de um salário mínimo. Isso

ocorre porque, sendo as ILPI's estabelecimentos de acolhimento em tempo integral, os gastos com o abrigado ultrapassam a quantia equivalente ao piso salarial nacional.

Essa análise é facilmente constatada ao realizar um paralelo entre o artigo 07º, inciso IV da Constituição Federal e a realidade econômica social. Dificilmente o salário mínimo atenderá todas as funções descritas nesse artigo, quiçá será suficiente para garantir o atendimento integral de uma pessoa idosa que necessita de cuidados especiais.

Conquanto isso seja evidente, essa afirmação parte de um estudo de caso concreto. Por mais de 01 ano foi observado o funcionamento da Instituição de Longa Permanência para Idosos, denominada de Abrigo São Judas Tadeu. Os cálculos não são precisos nem mesmo fixos, haja vista que há uma série de fatores que influenciam em todo funcionamento dessa instituição. Cita-se, como exemplo, a rotatividade de idosos, alimentação especial para alguns, remédios essenciais não concedidos pelo SUS, grau de mobilidade dos abrigados, número de internações, diárias com acompanhantes, folha salarial dos funcionários e cuidadores, entre outros fatores.

Essa ILPI possui cerca de 45 idosos abrigados. Com a limitação de 70% imposta aos Abrigos, a somatória dos valores arrecadados dos idosos, provenientes de aposentadorias e afins, alcança aproximadamente o importe de R\$34.000,00. Contudo, a média das despesas declaradas pela instituição alcança o valor de R\$63.000,00. Nota-se uma diferença negativa de R\$29 mil reais por mês, equivalente a 46% do custo da instituição. Esse valor é levantado mensalmente por meio de doações, colocando a instituição em iminente risco de encerramento.

Afirma-se, com isso, que inconstitucionalidade do §2º, do artigo 35 da Lei 10.741/03, pode ser reconhecida quando benefício do abrigado tiver valor similar ao piso salarial nacional. Nesse contexto, as ILPI's estariam obrigadas a celebrar contrato de acolhimento por uma contraprestação que sequer supre os custos de uma pessoa na terceira idade. Trata-se, em verdade, de uma verdadeira afronta ao princípio da realidade social. Isso comprova que a intervenção estatal por meio da limitação de cobrança -tabelamento de preço- caminha de encontro ao artigo 1º, inciso IV e 170º e seguintes, todos da Constituição, haja vista que traz prejuízo a atividade paraestatal e a torna completamente inviável.

Essa mesma fundamentação é utilizada para declarar a ilegalidade dessa norma à luz do Direito Econômico. Isso, pois, para Geraldo Vidigal, incumbe a esse ramo jurídico disciplinar a condução da vida econômica do país, de modo a harmonizar

as relações jurídicas entre os entes públicos e agentes privados detentores dos fatores de produção.

Diante disso, ao impossibilitar o exercício de atividade econômica por limitar uma cobrança de preço em valor abaixo do custo real, essa norma fere princípios Econômicos brasileiros. Cita-se, como exemplo o princípio do equilíbrio entre os interesses individuais e sociais, da recompensa econômica ao particular, da liberdade de ação no comércio, da primazia da realidade social sobre a formal, entre outros.

Dessa forma, embora o sistema neoliberal brasileiro priorize o fundamento da Livre Iniciativa e da Ordem Econômica, a interferência do Poder Público da economia se justifica quando o interesse público se torna legítimo. Isso demonstra que o constituinte buscava, por meio das atividades econômicas, garantir uma justiça social efetiva.

Todavia, a limitação de cobrança prevista no texto legal do Estatuto do Idoso se mostra inconstitucional quando analisada em conjunto com o piso salarial nacional. Nesse contexto, a contraprestação recebida pela ILPI não se mostra suficiente para cobrir os custos inerentes a sua atividade. Dito isso, a inconstitucionalidade da norma é evidenciada por acarretar prejuízo ao setor privado e tornar a manutenção da atividade paraestatal inviável. Isso contradiz o artigo 1º, inciso IV e o artigo 170 e seguintes, ambos da Constituição Federal e, ainda, justifica a necessidade de modificação dessa norma para que atenda os anseios dos idosos sem prejudicar as ILPI's.

4 – Da Inconstitucionalidade do Artigo 18, §3º da Lei 12.101/09

O reconhecimento da necessidade de Lei Complementar (LC) para instituir requisitos de concessão da imunidade tributária às entidades beneficentes de assistência social, inaugurou o 32º Tema de Repercussão Geral da Suprema Corte Brasileira. Essa conjectura deriva da própria Constituição Federal, em consonância aos seus artigos 146, inciso II, e 195, §7º. Esse entendimento foi reforçado neste ano pelo julgamento da ADI 4.480.

Diante disso, o CTN, recepcionado pela Constituição de 1988, atualmente é a única norma infraconstitucional capaz de impor requisitos ou condições para a concessão dessa imunidade. Nela, o texto legal aduz que será garantido imunidade às instituições que, cumulativamente, não distribuírem renda, aplicarem seus recursos

em território nacional e apresentarem contabilidade regular nos termos da lei (BRASIL, Lei nº 5.172/66).

A inconstitucionalidade apontada pela ADI 4.480 baseou-se no fato de que uma Lei Ordinária (LO) estaria criando condições diversas daquelas contidas no CTN para concessão da imunidade. Diante disso, a Suprema Corte reconheceu a inconstitucionalidade de vários artigos da Lei da CEBAS. Argumentou a ausência de competência da LO para tratar sobre a temática, uma vez que a matéria tributária é reservada a LC. Conquanto tenha caminhado nesse sentido, ao analisar o artigo 18, §3º da referida norma, a Suprema Corte se contradisse e declarou sua constitucionalidade.

Essa decisão mostrou-se completamente incoerente, pois, o artigo comentado faz menção ao texto legal de outra norma ordinária. Nesse sentido, a LO 12.101/09, trouxe como condição para concessão da imunidade tributária o cumprimento de um requisito imposto em outra LO – 10.741/03. Essa situação não obstaculiza o entendimento do STF e nem mesmo acarreta a constitucionalidade da norma.

Nesse contexto, assim como alguns outros artigos da Lei da CEBAS violam a Constituição Federal em seu artigo 146, o artigo 18, §3º, por impor condição prevista em uma outra LO também contrária a Carta Cidadã. Esse fato, por si só, é suficiente para que a declaração de constitucionalidade do Supro Tribunal seja revista e modificada.

Contudo, caso essa declaração de constitucionalidade seja interpretada fora do contexto do julgamento, as consequências para o Ordenamento Jurídico serão desastrosas. Isso acarretaria paradoxo entre as hierarquias das normas e, concomitantemente, confronto com Constituição de 1988 e demais Leis. Esses conflitos ocorreriam porque o texto legal é claro ao mencionar que, apenas a LC pode legislar sobre matéria tributária. Nesse sentido, toda e qualquer interpretação que destoar desse preceito estaria caminhando de encontro a Constituição e, de certa forma, invadindo a seara do Poder Legislativo.

Desse modo, nota-se que a inclusão de requisitos para concessão da imunidade tributária, segundo a Constituição e o STF, necessita de Lei Complementar. Essa conclusão impede que a Lei da CEBAS acrescente condição distinta àquelas contidas no CTN. Conduto, em que pese essa decisão e a declaração de inconstitucionalidade de alguns artigos da Lei 12.101/09, a Suprema Corte caiu em contradição ao afirmar a constitucionalidade do artigo 18, §3º. Isso ocorreu devido ao

fato dessa norma determinar, como condição para o reconhecimento da imunidade tributária, que as ILPI's cumpram determinação estabelecida em outra LO. Nesse sentido, não há dúvida que essa norma também é inconstitucional e que a decisão do STF encontra-se sujeita a modificação.

5 – Orientações Básicas sobre o Mandado de Segurança e a Arguição de Inconstitucionalidade

O controle de constitucionalidade das normas se fundamenta na teoria do escalonamento das normas, de Hans Kelsen. Essa teoria argumenta que a supremacia da Constituição fundamenta a validade jurídica das normas inferiores. Nesse sentido, quando a norma se encontra de acordo com a Constituição ela é considerada válida, mas quando se encontra em confronto com o texto legal, ela é inválida.

A (in)constitucionalidade de qualquer norma deve ser verificada por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), Ação Direta de Constitucionalidade (ADC), Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF). Esses são os instrumentos mais adequados para essa aferição. Contudo, a Constituição Federal de 1988 restringiu a legitimidade ativa dessas ações aos sujeitos descritos no artigo 103. Essa limitação reforçou o caráter garantidor do Mandado de Segurança, uma vez que todos dotados de capacidade judiciária podem invoca-lo, inclusive, arguindo inconstitucionalidade de lei ou ato administrativo.

Mesmo que essa universalidade majore o número de legítimos e possibilite várias utilizações para essa ação, é importante esclarecer que é vedado pleitear, de forma autônoma, a ausência de constitucionalidade da norma. Nesse caso, o Supremo Tribunal Federal, no AgInt no MS 20.469/DF, decidiu que o *writ*⁴ não pode ser utilizado como instrumento processual para realização de controle abstrato de constitucionalidade, seja de leis ou atos normativos.

Outros julgados da Suprema Corte também caminham nesse sentido. Cita-se, como exemplo, o REsp 111.9872-RJ, AgRg no MS 22.341/DF, RMS 21.271/PA, entre

⁴ *Writ* é uma abreviação do estrangeirismo, *Writ of Mandamus*, que significa Mandado de Segurança na língua inglesa. Esse termo é bastante utilizado no meio jurídico, principalmente no Direito Comparado.

outros. Esse conjunto de decisões motivou a criação da súmula vinculante de número 266. Em síntese, ela aduz que não cabe mandado de segurança contra lei em tese. No mesmo sentido, também não cabe Mandado de Segurança contra atos *interna corporis*⁵, como eleições internas, elaboração de leis, cassações de mandatos, elaboração de regimentos, entre outros.

Diante disso, é possível perceber que a arguição de inconstitucionalidade da norma, no *writ*, pode ser invocada como fundamento para justificativa de outro pedido. Como reflexo disso, se o ato que violar o direito líquido e certo do impetrante estiver amparado por lei inconstitucional, essa inconstitucionalidade poderá ser reconhecida e, conseqüentemente, o ato ser desfeito ou anulado pelo Poder Judiciário.

Essa consolidação de entendimentos, tanto da doutrina quanto da jurisprudência, permite afirmar que a falta de constitucionalidade da norma jurídica somente pode ser utilizada no *Writ* quando resultar efeitos concretos ao impetrante. Devido a isso, a necessidade de modificação no mundo exterior se mostra como um pressuposto de admissibilidade para a arguição de inconstitucionalidade da norma em sede de mandado de segurança.

Para maiores esclarecimentos, Hely Lopes Meirelles (H.L.M) aduz que normas de efeitos concretos são aquelas que trazem consigo resultado específico, como aquelas que aprovam planos de urbanização, criam municípios, concedem isenções fiscais, proíbem atividades ou condutas, ente outras. De encontro essa afirmação, Humberto Theodoro Júnior (H.T.J) afirma que, os atos de efeitos concretos não compreenderiam os atos normativos (leis). Eles corresponderiam a atos que, de forma imprópria, assemelhariam à leis ou decretos por exigências próprias. Isso se fundamentaria no fato de que esses atos não conteriam mandamentos genéricos ou regras abstratas, mas sim emitiriam efeitos concretos e imediatos. (MEIRELLES, Hely Lopes. 2014, p. 40 e THEODORO JÚNIOR, Humberto. 2019. p. 44)

Com a devida vênia, entre a explanação do ilustre doutrinador H.T.J e o entendimento de Hely, esse último se mostra, a primeiro modo, mais prudente e adequado, haja vista que a eficácia imediata da norma jurídica permite a aplicação de

⁵ São Atos/prerrogativas praticadas no âmbito interno de alguma instituição, como Plenário, Comissões de Mesa, entre outros. A ausência de validade no mundo jurídico impede a interposição do MS. Além disso, há ocasiões que é defeso ao Poder Judiciário intervir, mesmo em vias ordinárias. THEODORO JÚNIOR, Humberto. Lei do Mandado de Segurança comentada artigo por artigo. Rio de Janeiro: Gen/Editora Forense, 2ª edição, 2019. p. 205/206; MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. Mandado de segurança e ações constitucionais. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009, p. 33

efeitos concretos. Essa situação confronta a argumentação de Humberto T. J. de que atos de efeitos concretos não compreenderiam atos normativos.

Mesmo que o entendimento de H. L. M. seja mais condizente com a realidade, ele não é majoritário na contemporaneidade. A análise panorâmica do ordenamento jurídico e doutrinário permite aduzir uma interpretação ampliada do que seria lei de efeito concreto. Em regra, elas podem ser consideradas como todos os atos que criam direitos e obrigações, sejam leis em sentido estrito ou não.

Ressalta-se que as modificações resultantes de atos distintos da Lei propriamente dita devem ser analisadas com cautela, haja vista que, inicialmente, estariam ferindo o princípio da legalidade. Contudo, existe a possibilidade, decorrente de exigências administrativas, que esses atos sejam válidos, uma vez que nenhuma função do Poder (Legislativo, Executivo e Judiciário) possui monopólio de sua função típica. Por isso a análise concreta é extremamente aconselhada para determinar a (in)constitucionalidade do ato.

Conquanto os atos de efeitos concretos não se restringem a uma área específica, os exemplos mais evidentes e costumeiros ocorrem no direito tributário. Geralmente, quando há uma criação ou ampliação de tributo, extinção de isenções, acréscimos das condições para imunidade, e outros tópicos. Nesse sentido, o sujeito que se encontra na situação afetado pela incidência do novo fato gerador ou pela supressão de benefício fiscal sofre, imediatamente, os efeitos concretos do comando normativo.

Esclarecido esses pontos, também vale dizer que os efeitos concretos da lei não precisam ser necessariamente imediatos. Isso se justifica pelo caráter preventivo do MS “*Conceder-se-á mandado[...]sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade [...]*”. Nesse sentido, o *Writ* também pode ser impetrado com escopo de evitar lesão ao direito subjetivo do impetrante.

Dessa forma, é possível afirmar que essas alegações iniciais são importantes para justificar a utilização do mandado de segurança em detrimento das ações de controle de constitucionalidade (ADI ou ADC). Observou-se que embora seja possível argumentação de inconstitucionalidade da norma no Mandado de Segurança, é defeso essa arguição contra lei em tese – súmula 266. Além disso, no *writ*, a inconstitucionalidade não pode figurar pedido autônomo, uma vez que esse instrumento não serve para controle de constitucionalidade abstrato.

Nesse sentido, o Mandado de Segurança pode pleitear anulação ou desfazimento de ato que, amparado em lei inconstitucional, viola direito líquido e certo do impetrante. Para tanto, é preciso que a lei ou ato normativo produza efeitos concretos no mundo jurídico. Esses efeitos, por sua vez, podem ser iminentes ou não, haja vista o caráter preventivo do M.S.

6 – Da Utilização Do Mandado De Segurança como Remédio Garantidor da Ordem Tributária nas ILPI's

Conforme observado, a ação constitucional, Mandado de Segurança, permite a arguição de inconstitucionalidade de norma para pleitear anulação ou desfazimento de ato que, amparado em lei inconstitucional, viola ou ameaça violar direito líquido e certo do impetrante. Essa possibilidade jurídica demonstra que o *Writ* pode ser utilizado para garantir a regularização da ordem na esfera tributária, que por vezes é ofendida pela imposição ilegal de tributos ou cerceamento de benefícios fiscais, como isenções e imunidades.

Nesse sentido, o Doutrinador Dejalma de Campos ensina que o mandado de segurança “representa o meio adequado para o contribuinte proteger o direito líquido e certo, insurgindo-se, assim, contra atos ilegais praticados com abuso de poder por autoridades fiscais” (CAMPOS, 1993, P. 87). Hugo de Brito Machado também se posiciona dessa forma. Observa-se o respectivo doutrinador:

O cabimento do mandado de segurança em matéria tributária, vale dizer, para impugnar ilegalidades ou abusos na atividade administrativa de tributação, é hoje pacífico. Incontroversos os fatos, assim não sendo necessária a produção de prova no contraditório comum, é cabível o mandado de segurança para impugnar lançamento tributário. O Código Tributário Nacional, ao dizer expressamente que a medida liminar em mandado de segurança suspende a exigibilidade do crédito tributário, espancou qualquer dúvida que ainda pudesse restar. [...] Presta-se, outrossim, o mandado de segurança como instrumento de controle de constitucionalidade das leis tributárias, especialmente em sua feição preventiva, a cujo exame dedicamos um capítulo deste livro. (MACHADO, 2006, pág. 14)

Neste caso, o qual objetiva resguardar os direitos das ILPI's, é possível utilizar o mandado de segurança em sua forma repressiva (após a violação do direito, com resultado naturalístico ao contribuinte) ou na sua forma preventiva (antes da violação jurídica causar resultados naturalísticos).

Todavia, a utilização do *Writ* nessa última forma mostra-se como melhor alternativa. Isso porque o exame da matéria tributária não necessita de consumação de fato imponible ou prejudicial. Apenas a existência de pressupostos desses fatos são suficientes. Trata-se de presunção lógica. Nesse sentido, é dispensável a produção de efeitos concretos de norma inconstitucional, podendo o contribuinte, antes de ser afetado, impetrar *writ* (MACHADO, 2006, pág. 256).

Diante dessa afirmação, nota-se que as ILPI's podem utilizar esse instrumento toda vez que Lei Ordinária interferir na garantia constitucional à imunidade tributária. A instauração dessa ação se mostra necessária pelo fato da Certificação Beneficente de Assistência Social (Cebas) estar condicionada ao cumprimento do artigo 18, §3º da Lei 12.101/09, que replica a condição imposta no artigo 35, §2º da Lei 10.741/03.

Nesse sentido, segundo o artigo 146 da Constituição, o artigo 18, §3º da Lei 12.101/09 carece de constitucionalidade formal por violação de pressupostos objetivos. Isso ocorre porque essa norma possui natureza de Lei Ordinária e não de Lei Complementar, o que arrefece sua competência para legislar sobre matéria de ordem tributária. Como reflexo disso, qualquer inovação jurídica de efeitos concretos decorrente dessa norma deve ser declarada formalmente inconstitucional.

Dito isso, o indeferimento da Cebas que for justificado pelo descumprimento do requisito imposto no artigo citado (18, §3º da Lei 12.101/09) pode ser objeto de anulação em *Writ*. A motivação disso decorre de uma consequência lógica, pois, declarada a ausência de validade da norma inconstitucional, a legalidade do ato que indeferiu a Cebas é esvaída. Isso acarretaria concessão da certificação, considerando que os outros requisitos para imunidade, contidos no Código Tributário Nacional, estejam preenchidos.

Já o artigo 35, §2º da Lei 10.741/03 se mostra materialmente inconstitucional quando analisado sob a ótica do piso salarial nacional. Essa imposição legal, condizente com tabelamento de preços, viola os artigos 170 e seguintes da constituição quando impõe ao setor privado condição econômica que resulta em prejuízo, encontrando-se evidentemente abaixo do valor real de mercado. Ocorre que o cumprimento dessa norma não impede apenas aferição de lucro mas, em certa medida, traz perda de receita às instituições que não suportam custear a pessoa idosa, em período integral, com apenas 70% do salário mínimo.

Esse caso se assemelha aos julgados do setor sucroalcooleiro, quando o estado determinou a venda de produtos em preço abaixo do custo final. Todavia, em

que pese não haver a imposição de lucro real, quando essa limitação de cobrança (70% do benefício) é analisada sob a ótica do piso salarial nacional, ela se mostra inviável. Isso traz prejuízo às instituições.

Esses esclarecimentos corroboram a necessidade de concessão da Cebas independentemente se a ILPI está ou não cobrando apenas 70% do benefício da pessoa idosa. Isso demonstra a importância de se observar preponderantemente os critérios entabulados em Lei Complementar para conceder a imunidade tributária e, analisar caso a caso, o cumprimento dessa disposição legal para verificar a destinação do valor remanescente aos 70% do benefício.

O entendimento firmado por meio dessas análises caminham ao encontro do contexto extraído do julgamento da ADI 4.480. Em que pese a contradição já exposta da Suprema Corte – ao declarar o dispositivo contido no artigo 18, §3º da Lei 12.101/09 como constitucional – é possível verificar a iminente violação à conclusão do julgado e à Constituição de 1988. O fato do dispositivo fazer menção à outro dispositivo oriundo Lei Ordinária não obstaculiza sua invalidade jurídica.

O STF concluiu que a inclusão de requisitos para concessão da imunidade tributária devem decorrer de Lei Complementar e não de Lei Ordinária, assim como a literalidade do texto Constitucional traz. Dito isso, a inconstitucionalidade desse dispositivo (18, §3º da Lei 12.101/09) é evidente e ocorre por meio de um “arrastamento” e pela natureza jurídica da norma replicada – 10.741/03 – Lei Ordinária.

Esse entendimento permite o direcionamento da discussão do indeferimento da Cebas no âmbito administrativo para o âmbito judicial, por meio do princípio da inafastabilidade da jurisdição. Também permite uma possível revisão, atemporal, desse trecho julgado pela ADI 4.480, haja vista que a declaração de constitucionalidade desse artigo contradiz o próprio entendimento do julgado.

Dessa forma, é possível afirmar a possibilidade de arguição de inconstitucionalidade de norma, em Mandado de Segurança, como fundamento para anulação ou desfazimento de ato amparado na lei inválida. Esse fato permite que a ação constitucional seja utilizada para restauração da ordem constitucional tributária.

Em relação às ILPI's, os efeitos concretos produzidos pelos artigos 18, §3º da Lei 12.101/09, e 35, §2º da Lei 10.741/03, obstaculizam a concessão da Cebas e prejudicam a economia da instituição. Seja por ambos dispositivos serem provenientes de Lei Ordinária – o que traria a inconstitucionalidade formal da norma

para legislar sobre matéria tributária – seja pela violação material à ordem econômica quando a limitação de 70% é analisada sob o piso salarial nacional – haja vista que impõe valor abaixo da realidade social – é notório que essas normas provocam consequências desastrosas às ILPI's e aos Idosos.

Nesse sentido, a atuação jurisdicional se mostra necessária para reestabelecer assegurar o cumprimento do direito. O julgamento da ADI 4.480 reforçou o entendimento dos tribunais inferiores ao aplicar a integralidade do texto constitucional. Em que pese o erro material desse julgado, destacado neste trabalho, houve certa pacificação quanto a impossibilidade de indeferimento da Cebas pelo descumprimento de condições impostas por Leis Ordinárias.

7 – Das Considerações Finais

As Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI's) são estabelecimentos que buscam garantir o atendimento integral à pessoa idosa, independentemente de sua capacidade de estar ou não acolhida no seio de sua família. Aquelas que possuem natureza filantrópica e atendem o disposto do Código Tributário Nacional, em regra, deveriam gozar integralmente da imunidade tributária garantida pela Constituição e, mesmo que não tenham como finalidade o lucro, deveriam gozar de boas finanças. Todavia, algumas alterações legislativas, como o artigo 35, §2º da Lei 10.741/03 e 18, §3º da Lei 12.101/09, tem arrefecido esses direitos e prejudicado o Terceiro Setor.

A imunidade tributária é ofendida quando a Lei Ordinária (12.101/09) impõe condições exclusivamente competentes à Lei Complementar. Isso viola o artigo 146 da Constituição Federal diretamente, por ferir pressupostos objetivos da norma constitucional. Nesse sentido, a ADI 4.480, proposta contra essa Lei, reconheceu a inconstitucionalidade de alguns artigos sob esse fundamento. Todavia, por erro material, a Suprema Corte declarou a constitucionalidade do artigo 18, §3º. Esse artigo impõe condição às ILPI's prevista em outra Lei Ordinária. Isso comprova sua inconstitucionalidade, seja por ferir diretamente o texto legal ou por contrariar o contexto e entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Já em relação às finanças, o artigo 35, §2º da Lei 10.741/03, ofende materialmente a constituição ao impor obrigação, similar ao tabelamento de preços, em patamar inferior à realidade social. Assim como o setor sucroalcooleiro foi obrigado

a vender produtos em preço inferior ao custo, as ILPI's estão obrigadas a firmar contrato com pessoa idosa no limite de 70% do benefício recebido pelo idoso. Essa limitação, quando analisada sob a ótica do piso salarial, se mostra inviável e abaixo da realidade social. Isso prejudica à receita dessas instituições e a coloca em posição vulnerável, haja vista que outras normas, como o Código de Defesa do Consumidor e resoluções governamentais regulam suas condutas.

Diante desse cenário de violações de direitos, o Mandado de Segurança se mostra como o instrumento adequado para restaurar a ordem tributária e econômica. Sua utilização decorre do fato de que às ILPIs buscam a invalidação de atos prejudiciais, fundamentados nessas normas inválidas. Cita-se, como exemplo, o indeferimento da Cebas e a imposição legal de abrigar pessoa idosa sem remuneração suficiente, o que causaria prejuízo financeiro à instituição.

Dessa forma, em que pese essa ação constitucional não servir para controle abstrato de constitucionalidade, a arguição de inconstitucionalidade de norma é plenamente cabível. Sua utilização é reservada para invalidação ou desfazimento de atos que, amparados em normas inválidas, prejudicam direitos do impetrante. Isso demonstra que os efeitos concretos sofridos pelas ILPI's decorrentes do artigo 35, §2º da Lei 10.741/03 e 18, §3º da Lei 12.101/09, podem ser enfrentados por meio do ajuizamento de *Writ*.

Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz [1998]. **"Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente"**. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro, Renovar.
- ABRUCIO, Fernando Luiz [1998]. **"Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente"**. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro, Renovar.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de [2002]. **"Administração Pública pluricêntrica"**. RDA 227/131-150. Rio de Janeiro, Renovar.
- BONAVIDES, Paulo [2004]. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 7ª ed., 2ª tir. São Paulo, Malheiros Editores.
- CASSAGNE, Juan Carlos [1994]. **La Intenención Administrativa**. 2ª ed. Buenos Aires, Abeledo-Perrot.
- CASSESE, Sabino [1989]. **Le Basi de! Diritto Amministrativo**. Bolonha, Il Mulino.

"Descentralização administrativa" e sua evolução face às reformas à Constituição de 1988". Revista de Direito Administrativo e Constitucional 111121. Belo Horizonte, Fórum (janeiro-março/2003).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella [2002]. **Direito Administrativo**. 14ª ed. São Paulo, Atlas.

GRAU, Eros Roberto [2005]. **O Direito Posto e o Direito Pressuposto**. & ed. São Paulo, Malheiros Editores.

MACHADO, Hugo de Brito. **Mandado de Segurança em Matéria Tributária**. 6ª Edição. São Paulo, Dialética, 2006.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **A teoria do mandado de segurança diante da evolução do direito processual civil**. A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 8, n. 33, p. 47-90, jul./set. 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**, Editora Malheiros, 36ª Edição, São Paulo, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, COELHO, Inocência Mártires. **Curso de Direito Constitucional**, 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 1057

MORAES, Alexandre (org.) [2002]. **Agências Reguladoras**. São Paulo, Atlas.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo [2000]. **Mutações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, Renovar.

PESSOA, Robertônio [2003]. **Curso de Direito Administrativo Moderno**. Rio de Janeiro, Forense.

SUNDFELD, Carlos Ari (coord.). [2002]. **Direito Administrativo Econômico**. 1ª ed., 2ª tir. São Paulo, Malheiros Editores

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Lei do Mandado de Segurança comentada artigo por artigo**. Rio de Janeiro: Gen/Editora Forense, 2ª edição, 2019.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. **Conceito de direito líquido e certo**. In: BANDEIRADE MELLO, Celso Antônio (Org.). **Curso de mandado de segurança**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. p. 67-100.