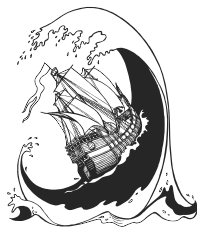


A SUBVENÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO



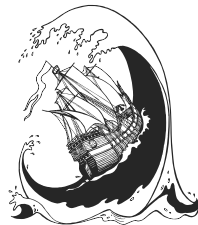
CONTRACORRENTE

RAFAEL VALIM

A SUBVENÇÃO NO
DIREITO ADMINISTRATIVO
BRASILEIRO

São Paulo

2015



CONTRACORRENTE

Copyright © EDITORA CONTRACORRENTE

Rua Dr. Cândido Espinheira, 560 | 3º andar
São Paulo – SP – Brasil | CEP 05004 000
www.editoracontracorrente.com.br
contato@editoracontracorrente.com.br

Editores

Camila Almeida Janela Valim
Gustavo Marinho de Carvalho
Rafael Valim

Conselho Editorial

Augusto Neves Dal Pozzo
(Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP)

Daniel Wunder Hachem
(Universidade Federal do Paraná - UFPR)

Emerson Gabardo
(Universidade Federal do Paraná - UFPR)

Gilberto Bercovici
(Universidade de São Paulo - USP)

Helena Taveira Torres
(Universidade de São Paulo - USP)

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz
(Universidade de La Coruña – Espanha)

Pablo Ángel Gutiérrez Colantuono
(Universidade Nacional de Comahue – Argentina)

Pedro Serrano
(Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP)

Silvio Luís Ferreira da Rocha
(Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP)

Equipe editorial

Carolina Ressurreição (revisão)
Denise Dearo (design gráfico)
Mariela Santos Valim (capa)

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

V172 Valim, Rafael.

A subvenção no Direito Administrativo brasileiro | Rafael Valim – São Paulo, Editora Contracorrente, 2015.

ISBN: 978-85-69220-02-2

Inclui bibliografia

1. Direito Administrativo 2. Direito constitucional. 3. Direito público. 4. Direito Financeiro. 5. Política. 6. Fomento. 7. Atividades Administrativas. 8. Subvenção.
I. Título.

CDU - 342.9

Impresso no Brasil
Printed in Brazil

“La subvention n’est pas un faveur (il n’y a pas de faveur
à faire avec les deniers publics)”

*M. Tricot (Conclusions sous C.E. 29 janvier 1954 –
Institute Notre-Dame-du Kreisker)*

Àqueles que, com ternura e leveza, conferiram novo sentido à minha existência e me permitiram compreender o verdadeiro significado da fraternidade e do amor:

Camila, João e Francisco

SUMÁRIO

PREFÁCIO – PROF. CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO	13
APRESENTAÇÃO – PROF. HELENO TAVEIRA TORRES ...	15
AGRADECIMENTOS	19
INTRODUÇÃO	23
CAPÍTULO I – AS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS À LUZ DA ORDEM CONSTITUCIONAL BRASILEIRA	27
1 A INDISPENSÁVEL LEITURA CONSTITUCIONAL DO TEMA	27
1.1 O MODELO DE ESTADO PLASMADO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988	27
1.2 A IDEOLOGIA CONSTITUCIONAL	29
1.3 DIREITO CONSTITUCIONAL E DIREITO ADMINISTRATIVO	34
1.3.1 Princípio da subsidiariedade	35
2 PANORAMA DAS ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS.....	40
2.1 CLASSIFICAÇÃO E TIPIFICAÇÃO	41
2.2 ESPÉCIES DE ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS	43

3 APROXIMAÇÃO AO SIGNIFICADO DA ATIVIDADE DE FOMENTO	48
3.1 A FORMULAÇÃO CLÁSSICA DE LUIS JORDANA DE POZAS.....	49
3.2 TRAÇOS FUNDAMENTAIS DA ATIVIDADE DE FOMENTO.....	51
CAPÍTULO II – O FOMENTO NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO	55
1 O CONCEITO DE FOMENTO	55
1.1 TERMOS DA DEFINIÇÃO	57
2 A DISCIPLINA CONSTITUCIONAL DA ATIVIDADE DE FOMENTO	59
2.1 PLANEJAMENTO E ATIVIDADE DE FOMENTO	62
3 MODALIDADES DE FOMENTO	63
4 APROXIMAÇÃO AO SIGNIFICADO DA SUBVENÇÃO ...	68
CAPÍTULO III – VISÃO JUSCOMPARATIVA DA SUBVENÇÃO	71
1 DIREITO ESPANHOL	71
2 DIREITO FRANCÊS	75
3 DIREITO ITALIANO	78
4 DIREITO ALEMÃO	80
5 DIREITO ARGENTINO	81
6 DIREITO CHILENO	82
CAPÍTULO IV – A SUBVENÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO	85
1 A RELAÇÃO ENTRE O DIREITO ADMINISTRATIVO E O DIREITO FINANCEIRO	85

2 CONCEITO DE SUBVENÇÃO	89
2.1 TERMOS DA DEFINIÇÃO	90
3 CATEGORIAS CONTÍGUAS	93
3.1 ISENÇÕES TRIBUTÁRIAS	93
3.2 SUBSÍDIOS.....	95
3.3 DOAÇÕES.....	97
3.4 PRÊMIOS.....	98
4 CLASSIFICAÇÕES DAS SUBVENÇÕES	100
5 PRINCÍPIOS JURÍDICOS REGENTES DA RELAÇÃO SUBVENCIONAL	102
5.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	102
5.2 PRINCÍPIO DA IGUALDADE	106
5.3 PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE.....	110
5.4 PRINCÍPIO DA MOTIVAÇÃO.....	112
5.5 PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA	113
5.6 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE	115
5.7 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA.....	118
5.8 PRINCÍPIO DA REPARTIÇÃO DE RISCOS	119
5.9 PRINCÍPIO DA LAICIDADE DO ESTADO	121
5.10 PRINCÍPIO DA LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO.....	124
6 ANÁLISE DA RELAÇÃO SUBVENCIONAL	125
6.1 COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA.....	126
6.2 ATO ADMINISTRATIVO OU CONTRATO ADMINISTRATIVO?	129
6.3 PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO.....	130

6.4 ESTRUTURA DA RELAÇÃO JURÍDICA.....	133
6.4.1 Sujeito ativo	133
6.4.2 Sujeito passivo	134
6.4.2.1 Concessionário de serviço público ou parceiro privado	136
6.4.3 Conteúdo.....	141
6.4.3.1 Situação jurídica do sujeito passivo	142
6.4.3.2 Situação jurídica do sujeito ativo	145
6.4.4 Objeto	148
CONCLUSÕES	153
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	161

PREFÁCIO

No trabalho que ora vem a lume, de fora parte as relevantes qualidades desta tese sobre “A Subvenção no Direito Administrativo Brasileiro”, com a qual o ilustrado autor conquistou brilhantemente o título de doutor, deve ser ressaltado um mérito específico nela residente: o de haver versado uma questão ainda carente de reflexões doutrinárias entre nós. Dessarte, trata-se de uma valiosa contribuição para adensar o estudo de matéria que demandava aprofundamentos.

A marca do estudo em questão é a de haver adotado, como convinha, uma perspectiva inicial ampla, de maneira a propiciar ao leitor um enfoque teórico capaz de alocá-lo na intimidade do ramo jurídico em que o assunto viria a ser examinado. Somente depois disto é que o autor mergulha – e o faz com profundidade – no âmago do objeto central da tese.

Enquadrada a subvenção entre as atividades de fomento, cujo conceito é analisado ao lume de nosso direito constitucional e especificadas suas modalidades, o autor apresenta uma visão desta sua espécie, a subvenção, no direito comparado, para ao final dissecar-lhe a definição à vista do direito administrativo brasileiro, tratando ademais de apartar o instituto de figuras afins, com o que torna ainda mais saliente sua fisionomia própria.

Isto posto, recenseia as classificações doutrinárias e legais das subvenções, passando a apresentar, subseqüentemente, o que, aliás, é de

suma importância, os princípios que presidem a criação, modificação e extinção da relação jurídica subvencional.

O que poderia parecer uma exposição árida, deixa de sê-lo em face das virtudes didáticas e da clareza enunciativa com que o autor atrai o interesse do leitor. É que, longe de ser um neófito, o professor Valim, que já dantes conquistara o título de mestre em direito administrativo, produzira festejados trabalhos jurídicos, todos eles caracterizados pela excelência da linguagem e do estilo, simples, mas ornados de uma postura aliciante, capazes de despertar a curiosidade intelectual e o interesse científico de quem quer que se aproxime de seus estudos. A procedência do que se vem de dizer certamente será confirmada pelos que tiverem a oportunidade de ler este livro que, em boa hora, a Editora Contracorrente vem trazer a público.

Celso Antônio Bandeira de Mello

*Professor Emérito da Pontifícia Universidade Católica
de São Paulo – PUC/SP*

APRESENTAÇÃO

Tenho a satisfação de apresentar a excepcional obra do Professor Rafael Valim, intitulada “A subvenção no Direito Administrativo brasileiro”, que traça um verdadeiro divisor de águas em relação ao tema, dantes sempre negligenciado, ao examinar, em profundidade, questão jurídica de notável importância na atualidade.

O tema das subvenções, apesar da importância capital para o crescimento econômico, melhorias e ampliação da infraestrutura, até o momento, não se via prestigiado pela doutrina com tratamento adequado e coerente com a função do instituto. Esta lacuna, agora, vê-se superada, com amplo estudo das suas dimensões para o Direito Financeiro e para o Direito Administrativo.

Trata-se do resultado da tese de doutoramento, desenvolvida na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP, sob a orientação rigorosa do Professor Emérito Celso Antônio Bandeira de Mello, a qual foi brilhantemente defendida perante Banca Examinadora integrada ainda pelos eminentes professores Silvio Luís Ferreira da Rocha, Maurício Garcia Pallares Zockun, Irene Patrícia Nohara e Heraldo Garcia Vitta. Ao final, foi aprovado com nota máxima.

Rafael Valim é um dos mais notáveis juristas do Direito Administrativo da atualidade. Advogado dos mais requisitados, Professor de Direito Administrativo e Fundamentos do Direito Público da Faculdade de Direito da PUC/SP, Doutor e Mestre em Direito Administrativo

pela PUC-SP, além de Professor de diversos cursos de Direito Administrativo dentro e fora do País, especialmente na Espanha, Itália, França e Argentina. Ademais, destacam-se suas funções de Presidente do Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos da Infraestrutura – IBEJI e de Diretor da Revista Brasileira de Infraestrutura, dentre tantas outras intensas atividades acadêmicas. Portanto, um estudioso que transita da teoria à prática com rara proficiência e qualidade invulgar.

Corretamente, observa nosso Autor que a subvenção, ao ensejar dispêndio de recursos públicos, possui natureza dúplice, de Direito Financeiro e de Direito Administrativo, guardadas as diferenças típicas em cada domínio jurídico. De se ver, a obra é um significativo avanço teórico nesse corte interdisciplinar, cujos laços dogmáticos e sistêmicos são contínuos, ao integrar os mecanismos de financiamento de obras e de serviços incentivados pelo Estado ou que sejam determinantes para o desenvolvimento.

Para os fins da atividade administrativa, Rafael Valim define a subvenção como “relação jurídico-administrativa típica, caracterizada por uma prestação pecuniária do Estado em favor de um sujeito de direito privado, ao qual corresponde aplicar os valores percebidos, desinteressadamente e com a concorrência de recursos ou bens próprios, no desenvolvimento de uma atividade revestida de interesse público”. E, a partir deste conceito, promove a distinção inédita no direito público brasileiro entre subvenção, subsídio, doação e prêmio.

Com isso, evidencia-se a desconstrução da premissa de que as subvenções constituiriam somente um dos instrumentos jurídicos da atividade de fomento, ao lado dos convênios (Lei n. 8.666/93), dos contratos de gestão (Lei n. 9.637/98), dos termos de parceria (Lei n. 9.790/99), dos termos de colaboração e termos de fomento (Lei n. 13.019/14) e quejandos. Na sua opinião, estes tipos convencionais de cooperação, quando envolvem o trespasse de dinheiro público, ensejam, bilateralmente, relações jurídico-administrativas subvencionais, ao incorporar o regime jurídico destas.

Na sua concepção, o fomento é compreendido como transferência de bens e direitos em favor de particulares, sem contraprestação ou com contraprestação em condições facilitadas, em ordem à satisfação direta ou indireta de interesses públicos.

A SUBVENÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

Quanto aos efeitos decorrentes, o aspecto que nos chama mais atenção é a determinação da certeza do direito e o reforço de segurança jurídica expressos pelo princípio da legalidade orçamentária e administrativa na instituição de subvenções. A demarcação conceitual e funcional da subvenção em relação a outras categorias confere a precisão necessária para a imputação dos efeitos jurídicos dos direitos e obrigações derivados das subvenções, em suas específicas relações jurídicas.

Por conseguinte, outra expressiva contribuição teórica está em considerar que a subvenção repugna a ideia de precariedade, do que deriva a invalidade das chamadas “cláusulas de precariedade”. Mais que um “direito subjetivo”, a subvenção configura um “direito adquirido”. Mesmo nas hipóteses em que a subvenção é veiculada mediante contrato administrativo, não se reconhece ao ente subvencionador a prerrogativa de alterar unilateralmente a relação subvencional. E como a subvenção gera um direito adquirido em favor do subvencionado, o ente subvencionador não a pode revogar sem motivação ou em desconformidade com a legalidade, por ato discricionário.

Este livro do Professor Rafael Valim atende aos melhores anseios da doutrina administrativista, ao descortinar os múltiplos efeitos das subvenções, com avanços dogmáticos inigualáveis. E para além de uma obra teórica, tem-se como sua marca indelével a vocação para soluções de problemas práticos, no financiamento do Estado sobre atividades dos particulares informadas pelo interesse público.

É tempo de concluir, para o ilustre leitor ter a satisfação de dedicar-se à leitura desse estudo inovador das subvenções, passando por páginas de texto claro e bem urdido, escrito em linguagem lapidar, a confirmar tudo o quanto acima se consignou.

Por todas essas razões, uno-me com entusiasmo ao destino deste livro singular, certo de que atingirá seus objetivos e há de ser, doravante, obra de consulta obrigatória por todos aqueles que se dedicam às finanças públicas e relações econômicas de Direito Administrativo. E assim será.

Heleno Taveira Torres

Professor Titular de Direito Financeiro da Faculdade de Direito da USP. Advogado.

AGRADECIMENTOS

Ressalvados alguns acréscimos e correções, a presente obra constitui a tese que defendi na prestigiosa Escola de Direito Administrativo da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC/SP. À egrégia Banca, composta pelos insignes Professores Celso Antônio Bandeira de Mello, Silvio Luís Ferreira da Rocha, Heraldo Garcia Vitta, Maurício Zokun e Irene Patrícia Nohara, desde logo registro meus mais sinceros agradecimentos.

É um privilégio ter a oportunidade de demonstrar gratidão. Nenhuma obra humana, por mais que os ingratos ou os egoístas insistam no contrário, é um produto isolado, senão que o resultado da comunhão de esforços, diretos e indiretos, de gerações.

A conclusão de uma tese de doutoramento é, sem dúvida, um singular momento de agradecer àqueles que, mesmo sem o saber, prestaram-nos decisivo apoio para a superação desta difícil etapa acadêmica.

Naturalmente, em primeiro lugar, devo agradecer à minha querida companheira Camila Valim, de cujo amor, alegria e carinho me alimento todos os dias. Além de ter proporcionado, no curso da elaboração deste trabalho, as duas maiores alegrias da minha vida, suportou, com a tenacidade própria das grandes mulheres, as privações decorrentes de minha meditação acadêmica. Sempre será credora do meu amor e da minha admiração.

Aos meus pais, Edemir Valim e Eneida Valim, e ao meu irmão Rodrigo Valim, agradeço a segurança, o apoio e o amor que sempre me prodigalizaram.

Aos meus sogros, Carlos Janela e Alice Janela, agradeço o apoio e o carinho de sempre.

Ao amigo e irmão de afeto Gustavo Marinho de Carvalho, agradeço o companheirismo, o constante estímulo, o intercâmbio intelectual e, ainda, a leitura atenta desta tese.

Ao Professor Silvio Luís Ferreira da Rocha e à Eliane Barros, exemplos de retidão, humildade e solidariedade, agradeço a amizade, a lealdade e o apoio incondicional com que sempre me brindaram.

Ao querido Augusto Neves Dal Pozzo, exemplo de entusiasmo e dinamismo, agradeço a generosidade e a amizade.

Ao querido amigo Gabriel Ciríaco Lira, com quem tenho a alegria de compartilhar tantos projetos profissionais e acadêmicos, agradeço o apoio e o companheirismo.

À querida Angélica Petian, com quem dividi as agruras da feitura desta tese, agradeço as orientações e a amizade fraterna.

Ao querido amigo Antonio Carlos Malheiros, agradeço o exemplo de solidariedade, o carinho e o auxílio na elaboração deste trabalho.

À querida Josephina Bacariça (*in memoriam*), uma das pessoas mais extraordinárias que já conheci e cuja memória evoco, consciente ou inconscientemente, todos os dias, agradeço o imorredouro exemplo de dignidade e de amor ao próximo.

À querida Professora Weida Zancaner, exemplo de solidariedade e retidão, agradeço o apoio de sempre.

Ao querido amigo Pedro Serrano, agradeço a exagerada generosidade, o apoio, tanto profissional e acadêmico, a confiança e o rico intercâmbio acadêmico.

Ao querido amigo Luiz Tarcísio Texeira Ferreira, agradeço a companhia sempre alegre e festiva, a amizade fraterna, o estímulo e a confiança.

A SUBVENÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

Ao querido Professor Romeu Felipe Bacellar Filho, exemplo de generosidade e seriedade, agradeço os ensinamentos, o estímulo e a confiança.

Ao eminente publicista Heleno Taveira Torres, agradeço os ensinamentos, o apoio, amizade e a desmedida generosidade demonstrada na apresentação deste trabalho.

Ao querido Professor Gilberto Bercovici, exemplo de seriedade e cultura jurídica, agradeço o apoio acadêmico, o constante diálogo e a amizade.

Aos amigos Daniel Wunder Hachem e Emerson Gabardo, notáveis publicistas e exemplos de dinamismo, agradeço a amizade e o intercâmbio acadêmico.

Ao querido Professor Antônio Carlos Cintra do Amaral, de cuja rara inteligência tenho a satisfação de ser testemunha, agradeço a atenção, os ensinamentos e a amizade.

Ao querido amigo José Roberto Pimenta Oliveira, eminentíssimo administrativista, agradeço a amizade e o apoio.

À querida Professora Dinorá Adelaide Musetti Grotti, exemplo de seriedade e dedicação ao estudo do Direito Administrativo, agradeço o apoio e as valiosas observações formuladas por ocasião da qualificação desta tese.

Ao querido Professor Márcio Cammarosano, agradeço o apoio acadêmico e a confiança.

Ao querido amigo e irmão de afeto Pablo Ángel Gutiérrez Colantuono, exemplo de solidariedade e integridade, agradeço o companheirismo, as lições de vida e o permanente estímulo.

Ao querido Professor Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, ilustre cultor e difusor dos ideais democráticos, agradeço o apoio acadêmico, a amizade e a confiança.

Ao querido Professor Giuseppe Franco Ferrari, agradeço a amizade e o auxílio na pesquisa da rica bibliografia italiana sobre as subvenções.

À notável Professora Sylvia Calmes-Brunet, agradeço o generoso acesso à biblioteca da Universidade de Rouen, de cujo acervo extraí valiosos subsídios para a formulação desta tese.

Ao querido Professor Juan José Pernas García, agradeço a amizade e o apoio na pesquisa da vasta bibliografia espanhola sobre as subvenções.

À acadêmica Diana Henriques, agradeço o auxílio nas pesquisas de diversos tópicos da tese.

Por fim, ao eminente Professor Celso Antônio Bandeira de Mello, inquestionavelmente um dos maiores juristas da história de nosso país e a quem devo a minha carreira acadêmica, agradeço a orientação, os ensinamentos de cidadania e de Direito, a amizade e a generosidade.

INTRODUÇÃO

A dialética entre autoridade e liberdade, a que se remonta a gênese e o desenvolvimento do Direito Administrativo, eclipsou a *atividade administrativa de fomento*.

Em virtude de sua natureza ampliativa, supostamente incapaz de gerar agravos à esfera jurídica dos administrados, e da equivocada ideia, cultivada há muitos anos, de que traduziria um domínio infenso ao Direito, pertencente ao exclusivo arbítrio do Administrador Público, instalou-se uma *prática* do fomento desacompanhada de um adequado desenvolvimento teórico, o que ensejou e continua a ensejar, desnecessário dizer, um ambiente propício ao cometimento de ilegalidades.

No Brasil, apesar do surgimento de valiosos estudos sobre o assunto nas últimas quadras, subsiste um notório descompasso entre a transcendental importância social, econômica e política desta atividade administrativa e a escassa atenção que a doutrina nacional lhe dedica¹.

A subvenção, figura prototípica da atividade de fomento, está inserida nesse preocupante contexto. Conquanto, nas palavras do eminente Professor García de Enterría, traduza “un instrumento capital en

¹ Denunciam este estado de coisas: BANDEIRA DE MELLO, *Curso de Direito Administrativo*, 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 834; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*, 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 577; FERREIRA DA ROCHA, Silvio Luís. *Terceiro setor*, 2ª ed. São Paulo, 2006, p. 34.

la obra de configuración social en que la Administración de nuestros días se halla rigurosamente comprometida y, concretamente, un médio de dirección económica de una eficacia extraordinária en orden a la distribución de rentas”², até o presente momento não mereceu tratamento monográfico no Direito brasileiro. As raras incursões da doutrina cifram-se a aspectos pontuais, sobretudo de Direito Financeiro, e frequentemente padecem de censuráveis sincretismos metodológicos, com a indevida assimilação de argumentos econômicos no seio da ciência jurídica.

Em rigor, a subvenção, nos quadrantes do Direito brasileiro, ainda não conquistou foros de “tema” de Direito Administrativo, permanecendo agrilhoadada à legislação financeira e, por consequência, aos cultores do Direito Financeiro. Aliás, isto sugere que a subvenção, ainda que tardiamente, terá uma trajetória semelhante a de outros tópicos do Direito Administrativo que, em termos históricos, emergiram do Direito Financeiro, de que são exemplo expressivo as contratações públicas, outrora disciplinadas pelo Código de Contabilidade da União (Decreto Federal n. 4.526/22)³ e hoje desenvolvidas em importantíssimo conjunto de normas de Direito Administrativo⁴.

Urge, nessa medida, resgatar do ostracismo a atividade de fomento e, especialmente, as subvenções, colocando-as no âmbito de referência do Direito Administrativo⁵.

² GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. Sobre la naturaleza de las tasas y las tarifas de los servicios públicos. *Revista de Administración Pública*, 12: 152.

³ GOMES, Emerson César da Silva. Da contabilidade. In: CONTI, José Maurício (Coord.). *Orçamentos públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*, 2ª ed. São Paulo: RT, 2010, p. 293.

⁴ Em observação inteiramente aplicável à realidade brasileira, assim vaticinou José Pascual García a propósito do Direito Espanhol: “(...) historicamente, importantes conjuntos normativos del ordenamiento administrativo, como la contratación administrativa o la legislación del Patrimonio del Estado, han nacido incardinados en leyes presupuestarias de las que se han desgajado; trayectoria que previsiblemente sea la que recorra la normativa sobre subvenciones” (*Régimen jurídico de las subvenciones públicas*. Madri: BOE, 1996, p. 31).

⁵ SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard. *La teoría general del derecho administrativo como sistema: objetos y fundamentos de la construcción sistemática*. Madri: Marcial Pons, 2003, p. 13.

A SUBVENÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

Eis o modesto propósito desta tese. Sem negar o caráter multidisciplinar do tema⁶ e prevenidos das dificuldades que permeiam o seu exame, entre as quais a profunda confusão terminológica⁷ e a legislação abundante e fragmentária⁸, ao longo da presente investigação, pretendemos desvendar, *sob perspectiva dogmática*, a *estrutura* e o *regime jurídico* da relação jurídica subvencional nos confins do Direito Administrativo brasileiro⁹.

Acresça-se que, não obstante a exaustiva consulta que empreendemos à bibliografia estrangeira, as conclusões reunidas neste trabalho resultam da análise do direito positivo brasileiro e refletem, portanto, a peculiar fisionomia da atividade de fomento e, por consequência, das subvenções em nosso sistema normativo.

Enfim, esperamos que nossas forças estejam à altura do nosso objeto de estudo, pois, na célebre recomendação de Horácio, “a quem escolher assunto de acordo com as suas possibilidades nunca faltará eloquência nem tampouco lúcida ordem”¹⁰.

⁶ SESMA SÁNCHEZ, Begoña. *Las subvenciones públicas*. Valladolid: Lex Nova, 1998, p. 38-52.

⁷ PERICU, Giuseppe; CROCI, Enrica. Sovvenzioni (diritto amministrativo), *Enciclopedia del Diritto*. Milão: Giuffrè, 1990, p. 246; DELPÉRÉE, Francis. En guise de conclusion sur les subventions. In: RENDERS, David (Coord.) *Les subventions*. Bruxelas: Larcier, 2011, p. 828.

⁸ PERICU, Giuseppe; CROCI, Enrica. Sovvenzioni (diritto amministrativo), *Enciclopedia del Diritto*. Milão: Giuffrè, 1990, p. 245; MANZELLA, Gian Paolo. Gli ausili finanziari. In: CASSESE, Sabino (Coord.) *Tratato di Diritto Amministrativo*, t. 4, 2ª ed. Milão: Giuffrè, 2003, p. 3734.

⁹ DE LA RIVA, Ignácio M. *Ayudas públicas: incidencia de la intervención estatal en el funcionamiento del mercado*. Buenos Aires: Hammurabi, 2004, p. 92-95.

¹⁰ No original: “Cui lecta potenter erit res, nec facundia deseret hunc, nec lucidus ordo” (*Arte poética*, 4ª ed. Portugal: Inquérito, 2001, p. 55).