

PARECER N° , DE 2015

SF/15663.27553-10

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 48, de 2015, do Senador Vicentinho Alves e outros, que *acrescenta o § 13 ao art. 37 da Constituição Federal para dispor sobre a convalidação de atos administrativos.*

Relator: Senador **VALDIR RAUPP**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 48, de 2015, do Senador Vicentinho Alves e outros, que *acrescenta o § 13 ao art. 37 da Constituição Federal para dispor sobre a convalidação de atos administrativos.*

Os autores argumentam que a PEC busca concretizar os princípios constitucionais da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima, de forma a estabelecer um prazo decadencial de cinco anos – salvo comprovada má-fé – para que a Administração Pública anule os atos eivados de vícios. Ultrapassado esse prazo, os atos serão convalidados.

Sustentam ainda os autores que a intenção da PEC é constitucionalizar dispositivo semelhante que consta do art. 54 da Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784, de 27 de janeiro de 1999). Tal regra, hoje aplicável diretamente apenas à esfera federal, passaria, com a modificação almejada, a constituir diretriz de todo o Direito Administrativo Nacional.



SF/15663.27553-10

II – ANÁLISE

Cabe à CCJ, nos termos dos arts. 356 e 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre a constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa da proposição, além de se pronunciar sobre o mérito da PEC.

Sob o aspecto da admissibilidade, consideramos não haver óbices à alteração pretendida.

A iniciativa foi regularmente exercida por 1/3 dos Senadores, na forma do inciso I do art. 60 da Constituição Federal (CF). Além disso, não há violação a cláusulas pétreas, o que afasta qualquer vício de constitucionalidade.

A tramitação da PEC respeitou os arts. 354 e 355 do RISF; a norma que se pretende incluir é adequada ao *status constitucional* que se lhe pretende atribuir; e a proposição está redigida segundo os ditames da Lei Complementar nº 95, de 26 de janeiro de 1998. Não há, portanto, defeitos sob os prismas da regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa.

Quanto ao mérito, não é de hoje que a doutrina aponta a centralidade do princípio da segurança jurídica como norteador do ordenamento constitucional brasileiro. Nos Estados Unidos da América e na Alemanha, tal garantia é considerada intrínseca, respectivamente, aos princípios do devido processo legal e do estado de direito.

Nesse contexto, não raro ocorre colisão entre o princípio da legalidade – que deve ser eternamente o norteador da atuação administrativa – e a boa-fé do administrado. Após o decurso de prazo razoável, a anulação de atos administrativos em que não houve má-fé do administrado pode significar fazer tábula rasa do direito fundamental à segurança jurídica.

Em defesa dessa tese, podem ser invocadas as lições, por exemplo, de Miguel Reale (*Revogação e anulamento do ato administrativo*, 1980, p. 70); Almiro do Couto e Silva (*Os princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no Estado de Direito Contemporâneo*, in Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio

Grande do Sul, v. 18, n. 46, p. 11, 1988) e Gilmar Ferreira Mendes (*Curso de Direito Constitucional*, 2015, p. 394).

Desse último jurista, permitimo-nos transcrever breve trecho, em que afirma:

“Situações ou posições consolidadas podem assentar-se até mesmo em um quadro inicial de ilicitude.

Nesse contexto assume relevância o debate sobre a anulação de atos administrativos, em decorrência de eventual ilicitude. (...) Em geral, associam-se aqui elementos de variada ordem ligados à boa-fé da pessoa afetada pela medida, a confiança depositada na inalterabilidade da situação e o decurso de tempo razoável.

(...) Em verdade, a segurança jurídica, como subprincípio do Estado de Direito, assume valor ímpar no sistema jurídico, cabendo-lhe papel diferenciado na realização da própria ideia de justiça material.”.

O próprio Supremo Tribunal Federal já assentou que a anulação de atos administrativos após decurso de prazo razoável, excetuados os casos de má-fé do administrado, viola a segurança jurídica. Confira-se, por exemplo, o julgamento do Mandado de Segurança nº 22.357 (DJ de 05.11.2004), dentre outros.

Também o Superior Tribunal de Justiça, em acórdão que se tornou clássico, decidiu que, *na avaliação da nulidade do ato administrativo é necessário temperar a rigidez do princípio da legalidade, para que ele se coloque em harmonia com os princípios da estabilidade das relações jurídicas, da boa-fé e outros valores essenciais à perpetuação do estado de direito.* (Primeira Turma, Recurso Especial nº 6.518/RJ, DJ de 16.09.1991).

Com base nesse levantamento doutrinário e jurisprudencial, percebe-se a conveniência e oportunidade da PEC, que irá, ao mesmo tempo, nacionalizar e constitucionalizar a regra do art. 54 da Lei de Processo Administrativo Federal. Merece, portanto, o parecer favorável desta CCJ.



SF/15663.27553-10

III – VOTO

Por todos esses motivos, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa da PEC nº 48, 2015, e, no mérito, por sua aprovação.

Sala da Comissão, 02 de setembro de 2015.

Senador José Maranhão, Presidente

Senador Valdir Raupp, Relator

