

PARECER Nº , DE 2016

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 349, de 2015, do Senador Antonio Anastasia, que *inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público.*

Relatora: Senadora **SIMONE TEBET**

I – RELATÓRIO

Vem a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), para apreciação em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 349, de 2015, do Senador Antonio Anastasia, que *inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB – Decreto-lei nº 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público.*

A proposição, ao incluir na LINDB os arts. 20 a 29, visa a melhorar a qualidade da atividade decisória exercida nos diversos níveis (federal, estados e municípios), dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e dos órgãos autônomos de controle (Tribunais de Contas e Ministério Público) e garantir, com isso, a eficiência e segurança jurídica na criação, interpretação e aplicação das normas de Direito Público.

O PLS, segundo a própria justificação do autor da proposição, Senador Antonio Anastasia, baseou-se nos estudos e no anteprojeto elaborados pelos professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto, no âmbito da Sociedade Brasileira de Direito Público e da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas.

Objetivamente, o PLS consagra alguns novos princípios gerais a serem observados pelas autoridades nas decisões baseadas em normas indeterminadas (arts. 20 e 21); confere aos particulares o direito à transição adequada quando da criação de novas situações jurídicas passivas (art. 22); estabelece o regime jurídico para negociação entre autoridades públicas e particulares (art. 23); cria a ação civil pública declaratória de validade, com efeito *erga omnes*, de atos, contratos, ajustes, processos e normas administrativas (art. 24); impede a invalidação de atos em geral por mudança de orientação (art. 25); disciplina os efeitos da invalidação de atos em geral, para torná-los mais justos (art. 26); impede a responsabilização injusta de autoridade em caso de revisão de suas decisões (art. 27); impõe a consulta pública obrigatória para a edição de regulamentos administrativos gerais (art. 28); e determina a compensação, dentro dos processos, de benefícios ou prejuízos injustos gerados para os envolvidos (art. 29) (cf. SUNDFELD, Carlos Ari; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. **Contratações Públicas e Seu Controle**. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 280)

No prazo regimental, foi apresentada a Emenda nº 1-T, do próprio autor do PLS, apenas para corrigir erro material no art. 27. Registro, contudo, que, no dia 1º de outubro de 2015, foi realizada, aqui no Senado Federal, uma mesa-redonda sobre o PLS ora em comento. Nessa oportunidade, o autor do PLS, Senador Anastasia, juntamente com o prof. Dr. Carlos Ari Sundfeld, esclareceram dúvidas de vários Senadores – desta Relatora, inclusive – sobre a proposição. Foram apresentadas, também, algumas sugestões de aperfeiçoamento, que incorporamos em nosso relatório.

Já no dia 19 de novembro de 2015, esta CCJ realizou audiência pública, a fim de instruir a matéria. Participaram da discussão os srs. Arnaldo Sampaio Moraes Godoy, ex-Consultor-Geral da União e Procurador da Fazenda Nacional; Alexandre Curvelo, consultor da Confederação Nacional dos Municípios; e Danilo Takasaki Carvalho, assessor da Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda.

II – ANÁLISE

Compete à CCJ opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa do PLS, além de apreciar em caráter terminativo seu mérito (Regimento Interno do Senado Federal – RISF, art. 101, I e II, e art. 90, I).

Registramos que a proposição não incide em qualquer tipo de inconstitucionalidade, seja formal, seja material. Não há óbices quanto à juridicidade.

O PLS nº 349, de 2015, sugere a inclusão, em 10 novos artigos, de normas de direito público na LINDB. É uma ideia transformadora que pode causar estranheza, num primeiro momento. Afinal, normas de direito público no Código Civil que rege basicamente as relações privadas?

Ocorre que, embora o Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, tenha sido editado sob o *nomen juris* de “Lei de Introdução ao Código Civil” (LICC), sempre foi considerada uma norma “de sobredireito”, uma norma que rege a interpretação e aplicação de outras normas, sejam estas privadas ou públicas.

Mesmo em sua redação original, assim, a LICC não abrangia apenas normas de direito privado. É o caso, por exemplo, do art. 6º, que trata de institutos como coisa julgada, direito adquirido e ato jurídico perfeito. Porém, o reconhecimento formal dessa incidência deu-se com a promulgação da Lei nº 12.376, de 30 de dezembro de 2010. Essa norma alterou a ementa (e a própria nomenclatura, portanto) da citada legislação, que passou a ser designada como “Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro”.

Por outro lado, infelizmente, em nosso ordenamento, existem apenas de forma dispersa, normas gerais de direito público. Muitas delas são aplicáveis somente a setores específicos desse campo temático. Podemos citar, por exemplo, a Lei de Introdução ao Código Penal (Decreto-Lei nº 3.914, de 9 de dezembro de 1941), cuja especificidade e obsolescência, em muitos pontos, a tornam pouco útil. No âmbito do direito administrativo, servem de fundamento – ao menos na esfera federal – o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e a Lei de Processo Administrativo (Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999). Ambos, contudo, têm sua aplicação restrita ao plano da União, e, ainda assim, visam a reger muito mais o direito administrativo do que a instituir normas gerais de direito público, como é o caso das normas apresentadas no PLS em análise.

Cumprе lembrar que não temos no Brasil um Código de Direito Administrativo. Isso se deve não só à nossa tradição de abordar temas dessa disciplina de forma isolada (com leis específicas sobre licitações, servidores públicos e processo administrativo, por exemplo), mas também ao fato de que legislar sobre normas administrativas cabe a todos os entes da Federação.

A proposta de incluir normas gerais de direito público na LINDB permitirá solucionar essa situação, trazendo, assim, uma maior coerência sistêmica, unificando conceitos desde o direito penal até o direito administrativo (sancionador ou não), passando até pelo direito processual (penal, civil, trabalhista e eleitoral). Esse incremento de coerência sistêmica tende, inclusive, a trazer mais segurança jurídica, no sentido não só da previsibilidade das decisões, mas também da proteção às legítimas expectativas dos que têm relação jurídica ou fática com a Administração Pública. Nesse sentido, a propositura do PLS nº 349, de 2015, vem a suprir importante lacuna legislativa.

O texto está redigido segundo os parâmetros da boa técnica legislativa, além do que sua tramitação seguiu rigorosamente as formalidades do RISF.

Quanto ao mérito, só temos elogios a fazer. Permitimo-nos, ante a extensão e profundidade da matéria, tecer algumas considerações mais aprofundadas sobre o tema.

Os arts. 20 e 26 do projeto em análise visam a positivizar o princípio da motivação concreta, inclusive para a invalidação de atos. Proíbe o administrador (ou a qualquer outro aplicador de normas de direito público) de invocar “cláusulas gerais” ou “conceitos jurídicos indeterminados” para explicar os concretos motivos de seu agir, ou quando da invalidação de atos ou contratos.

Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem medir as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e adequação da medida, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 26. A decisão que, na esfera administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso as suas consequências e, quando for o caso, as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional, equânime e eficiente, e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor, aos sujeitos atingidos, ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e adequação da invalidação e das medidas impostas, inclusive em face das possíveis alternativas.

Ambos os artigos tratam da exigência de que os administradores, ao praticarem atos administrativos, o façam com motivação concreta, o que traz um ganho de qualidade para as decisões (especialmente administrativas e tributárias), pois se passa a exigir não só alguma motivação, mas uma que seja específica. De outra parte, será necessário, nas decisões discricionárias, apontar por que se adotou uma solução e não outra, proceder de há muito exigido pelos estudiosos do direito administrativo.

Combatem-se, em suma, as chamadas “motivações mascaradas”. Institucionaliza-se, ademais, a necessidade de uma avaliação econômica (*lato sensu*) da decisão de invalidar, inclusive levando em conta seus possíveis impactos. Finalmente, de forma adequada e meritória, positiva-se a necessidade de evitar danos ou prejuízos excessivos aos administrados, o que significa a concretização do princípio constitucional (implícito) da proporcionalidade.

Cremos ser necessário, porém, para aperfeiçoar o PLS, suprimir o parágrafo único do art. 26 (que já está, na prática, abrangido pelo seu equivalente no art. 20). Por conta disso, apresentamos duas emendas de redação nesse sentido.

Por outro lado, o art. 21 traz uma medida de prudência básica ao instituir parâmetros para o controle do comportamento do gestor público de modo a evitar abusos de órgãos controladores, protegendo o gestor que atua de boa-fé. Trata-se de norma direcionada principalmente aos órgãos de controle, que, por vezes, fazem exigências deslocadas da realidade dos gestores. O dispositivo insere-se, assim, no contexto em que se considera que os órgãos executores e a fiscalização devem estreitar os laços de comunicação e, sem invadir as competências alheias, buscar as soluções que maximizem o bem comum.

Art. 21. A interpretação das normas sobre gestão pública considerará os obstáculos e dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Parágrafo único. Na decisão sobre a regularidade de comportamento ou sobre a validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão levadas em conta as circunstâncias práticas que tiverem imposto, limitado ou condicionado a ação dos agentes.

O artigo citado deixa claro, ainda, que as decisões judiciais, administrativas e controladoras, que se baseiam em valores jurídicos abstratos (podem ser entendidos como princípios), tem que levar em conta as consequências práticas da decisão e considerar “as possíveis alternativas”.

Consideramos que a norma é não só conveniente, mas também oportuna, pois, a partir dela, o exercício da função dos órgãos controladores deverá levar em conta a realidade do gestor fiscalizado. Um ponto positivo dessa alteração é a exigência de explicitação de critérios – mínimos que sejam – para a dosimetria de sanções administrativas, tema ainda pouco debatido, mas causador de muitos problemas práticos.

Cremos, porém, ser possível aperfeiçoar o dispositivo, para nele incluir dois parágrafos com o objetivo de tratar mais detalhadamente sobre a dosimetria em matéria de direito público. Para tanto, utilizamos, com pequenas adaptações, o texto do *caput* do art. 128 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, reconhecido como um dispositivo que trata do tema de forma apropriada, inclusive para proibir o *bis in idem*.

O art. 22 tratam da obrigatoriedade, em casos de mudança de entendimento sobre norma indeterminada, da adoção de regimes de transição. E o art. 25 cuida da preservação da segurança jurídica no tempo em que decisão ou a revisão do ato ou contrato for feita, devendo ter por base não apenas a legislação da época – regra hoje aplicável – mas também os entendimentos e “orientações gerais” do momento da prática do ato. Este artigo traz bom senso nos casos de mudanças, que são bem-vindas, afinal, o direito é mutável, como o são as relações sociais. Importante que se pense, todavia, como propõe a norma, numa regra de transição.

Art. 22. A decisão administrativa, controladora ou judicial que, com base em norma indeterminada, impuser dever ou condicionamento novo de direito, ou fixar orientação ou interpretação nova, deverá prever um regime de transição, quando indispensável para que a submissão as exigências se opere de modo proporcional, equânime e eficiente, e sem prejuízo aos interesses gerais.

Parágrafo único. Se o regime de transição não estiver previamente estabelecido, o sujeito obrigado terá direito a negociá-lo com a autoridade, segundo as peculiaridades de seu caso e observadas as limitações legais, celebrando-se compromisso para o ajustamento, na esfera administrativa, controladora ou judicial, conforme o caso.

Art. 25. A revisão, na esfera administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, não se podendo, com base em mudança posterior de orientação geral, considerar como inválidas as situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

Ao proteger as situações consolidadas pelo tempo e ao proibir mudanças de interpretação retroativas ou abruptas, ambos os artigos concretizam o princípio constitucional da segurança jurídica (Constituição Federal – CF, art. 1º, *caput*; art. 5º, *caput* e XXXVI), especialmente no aspecto da proteção da boa-fé e das legítimas expectativas do administrado ou jurisdicionado. Não é de hoje que a doutrina reconhece a insuficiência do princípio do direito adquirido para proteger a situação jurídica dos particulares contra a mudança legislativa ou normativa. Nesse sentido, André Ramos Tavares sustenta que *um dos aspectos essenciais da segurança jurídica é a calculabilidade, quer dizer, a possibilidade de conhecer, de antemão, as consequências pelas atividades e pelos atos adotados*. Salienta o autor, ainda, que *a calculabilidade, contudo, pode ficar comprometida com decisões judiciais que inovam na esfera da liberdade dos indivíduos (...). Previsibilidade e confiança podem restar, na prática, eliminadas, cedendo à surpresa e inventividade a posteriori* (**Curso de Direito Constitucional**, 2015, p. 622).

Nesse contexto, a disposição prevista no PLS vem ao encontro da doutrina mais moderna, que exige a adoção de um regime de transição sempre que haja mudança de interpretação.

Quanto aos arts. 23 e 29, pode-se afirmar que são conexos, uma vez que ambos têm por objetivo reforçar a prática da chamada administração pública consensual ou dialógica. O primeiro prevê a possibilidade de a Administração Pública celebrar um compromisso com os particulares, a fim de sanar irregularidade ou resolver contendas. Dá à autoridade o poder de negociar, e celebrar compromisso com procedimento e transparência, após consulta pública e oitiva do órgão público para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa. Já o art. 29 faculta ao Poder Público exigir compensação por benefícios indevidamente fruídos ou prejuízos causados resultantes do processo ou do comportamento dos envolvidos. O segundo dispositivo, inclusive, faz remissão expressa à possibilidade – prevista no art. 23 – de celebração de compromisso.

Art. 23. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive quando da expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após consulta pública e oitiva do órgão jurídico, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicidade, na forma dos atos oficiais.

§ 1º O compromisso:

I – buscará uma solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II – poderá envolver transação razoável quanto às sanções e créditos relativos ao passado, e ainda o estabelecimento de um regime de transição;

III – não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV – deverá prever com clareza as obrigações das partes e o prazo para sua efetivação.

§ 2º Poderá ser requerida autorização judicial para celebração do compromisso, em procedimento de jurisdição voluntária, para o fim de excluir a responsabilidade pessoal do agente público por vício do compromisso, salvo por enriquecimento ilícito ou crime.

Art. 29. A decisão do processo, na esfera administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação razoável por benefícios indevidos ou prejuízos anormais e injustos resultantes do processo ou do comportamento dos envolvidos.

§ 1º A decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor.

§ 2º Para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos.

Pode-se dizer que referidas normas trazem o reforço da administração pública consensual, inclusive realizando o princípio constitucional da razoável duração dos processos (CF, art. 5º, LXXVIII). Assim, permite-se a celebração de compromisso entre a administração e os administrados, inclusive para a compensação de danos ou condutas irregulares, mas, ao mesmo tempo, prevê-se a responsabilização de quem, no âmbito processual, causar a demora excessiva ou obtiver benefícios indevidos dessa conduta. Consideramos, portanto, que as regras previstas nos arts. 23 e 29 são plenamente compatíveis com o ordenamento brasileiro, além de estar em consonância com as novas tendências do direito administrativo mundial.

Deve ser enfaticamente destacado o aperfeiçoamento legislativo trazido pelo art. 24, ao instituir a ação declaratória da validade de ato ou contrato por parte do poder público e, assim, acabar com a “guerra de liminares” dos interessados em atrasar políticas públicas. É reconhecido na doutrina do direito administrativo que uma das maiores dificuldades em levar a cabo contratações públicas por exemplo é a incerteza jurídica que grassa em torno das licitações.

Em geral, os licitantes inabilitados, desclassificados ou que não sejam declarados vencedores judicializam a discussão sobre a validade do procedimento e, por vezes, do próprio contrato. Visa-se a mitigar a incerteza jurídica da Administração em relação ao reconhecimento da validade de seus atos, facultando-se, no regime da ação civil pública (ACP) – Lei nº 7.437, de 24 de julho de 1985 –, o ajuizamento de ação para obter, com efeitos *erga omnes*, a declaração de que ato ou contrato é válido.

Art. 24. Quando necessário por razões de segurança jurídica de interesse geral, poderá ser proposta ação declaratória de validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, com efeitos *erga omnes*, no regime da ação civil pública.

§ 1º Se não for o autor, o Ministério Público será citado para a ação, podendo se abster, contestar ou aderir ao pedido.

§ 2º A declaração de validade poderá abranger a adequação e economicidade dos preços ou valores previstos no ato, contrato ou ajuste.

Como afirmou o prof. Carlos Ari Sundfeld, durante a mesa-redonda sobre o PLS, o objetivo é criar, à semelhança da ação declaratória de constitucionalidade (ADC), uma ação declaratória de validade dos atos ou contratos, para que, com efeitos *erga omnes*, o Judiciário reconheça sua legalidade e permita, assim, o bom andamento das atividades administrativas.

Sua pertinência com a LINDB é o fato de criar um mecanismo – Ação Declaratória – que garanta a certeza quanto à vigência e obrigatoriedade das normas a todos os entes da Administração Pública.

O art. 27 delimita a responsabilidade do agente público. Prevê-se, por meio da norma que se pretende criar, a responsabilização do agente apenas em casos de dolo ou culpa grave (erro grosseiro). Demais disso, exclui-se a responsabilização em caso de adoção de entendimento dominante à época da prática do ato (disposição que dialoga com os arts. 22 e 26). Resolve um problema de incerteza do direito.

Como responsabilizar um agente público que adote interpretação posteriormente rejeitada pelos órgãos controladores? Novos atos normativos ou mudanças decorrentes ou jurisprudência não podem atingir opiniões passadas, especialmente para punir advogados públicos ou pareceristas, quando de boa-fé ou agindo sem erro grosseiro.

Prevê-se, ainda, o apoio da entidade (ou órgão) da Administração, quando o agente tiver que se defender por ato praticado no exercício da função. Trata-se de exercer a liberdade de conformação do legislador, em definir quais os casos de culpa em que o agente será responsabilizado. A previsão do erro grosseiro, aliás, vem ao encontro da pacificada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre o tema.

Art. 27. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

§ 1º Não se considera erro grosseiro a decisão ou opinião baseada em orientação geral, ou ainda em interpretação razoável, em jurisprudência ou em doutrina, ainda que não pacificadas, mesmo que venha a ser posteriormente aceita, no caso, por órgãos de controle ou judiciais.

§ 2º O agente público que tiver de se defender, em qualquer esfera, por ato ou comportamento praticado no exercício normal de suas competências terá direito ao apoio da entidade, inclusive nas despesas com a defesa.

Na audiência pública realizada em 19 de novembro, o prof. Dr. Arnaldo Godoy – secundado pelos outros debatedores presentes na audiência pública – salientou a importância do art. 27, registrando que:

O art. 27, Senadora, definitivamente, pode sepultar no Brasil o crime de opinião, que hoje estamos vivendo. Eu conheço colegas que são responsabilizados, junto ao Tribunal de Contas da União, junto às várias corregedorias, porque os pareceres ou opiniões que emitiram são pareceres ou opiniões que não passaram pelo escrutínio daquele que controla os atos da Administração, razão pela qual o art. 27 (...) mitiga, diminui o crime de opinião, que é o que existe no mundo fático.

O §1º (...) enfrenta algo que a Administração Pública federal há muito tempo procura desenhar, que é o conceito de erro grosseiro, que não é um tipo aberto, não é um tipo generalizado; é algo muito objetivo e muito bem colocado aqui.

(...) O §2º também outorga e oferece ao servidor público a possibilidade de que seja defendido, efetivamente, pelo próprio órgão para o qual ele trabalha. (...). Nós tínhamos advogados, **Senador, que eram objeto de ordens judiciais de prisão porque não entregaram remédios do SUS, de uma determinada decisão de um magistrado do interior do Estado de Santa Catarina, em que ele não podia fazer absolutamente nada.**

(...) quero enaltecer a qualidade do art. 27, que, aliás, vem em consonância e simetria conceitual com o novo Código de Processo Civil, que também responsabiliza os advogados apenas por dolo.

É, ademais, compatível com os objetivos da advocacia pública, inclusive, defender o gestor pela prática de ato relacionado à sua função (CF, arts. 131 e 132). O administrador deve, ainda, ter apoio da entidade, caso não tenha exorbitado de suas competências, na prática do ato pelo qual esteja sendo judicialmente demandado.

Entendemos, entretanto, ser necessário apresentar uma emenda, para incluir um § 3º no dispositivo, de modo que, em caso de o agente ser condenado definitivamente, seja a entidade pública por ele ressarcida das despesas relacionadas à defesa. É preciso também apresentar emenda de redação, apenas para inserir um “não” que faltou, no § 1º.

Finalmente, o art. 28 tem por finalidade estabelecer a realização de consulta pública como condição para a edição de atos normativos.

Art. 28. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, será precedida de consulta pública para manifestações escrita de interessados, a qual será considerada na decisão.

§ 1º A convocação conterá a minuta do ato normativo e fixará o prazo e demais condições da consulta pública, observadas as normas legais e regulamentares específicas, se houver.

§ 2º É obrigatória a publicação das contribuições e de sua análise, juntamente com a do ato normativo.

§ 3º Em caso de relevância e urgência, a consulta poderá se iniciar quando da edição do ato, que, se não confirmado na forma deste artigo, deixará automaticamente de vigorar em 120 (cento e vinte) dias.

Cremos que muito não precisa ser dito para justificar sua aprovação. É algo que as agências reguladoras já fazem (Aneel, Anatel, ANA, ANS, ANTT). Consideramos que a norma proposta produzirá o efeito benéfico de concretizar a participação popular na formulação de normas, realizando, inclusive, o princípio constitucional da soberania popular (CF, art. 1º, parágrafo único). Entendemos, apenas, ser necessário apresentar emenda, a fim de prever que as manifestações dos interessados e a divulgação do resultado da consulta pública sejam feitas preferencialmente por meio eletrônico.

Sabemos que é uma proposta inovadora e tudo que é novo pode gerar reação. Porém, as consequências práticas, benéficas, para a sociedade, o cidadão, a Administração Pública e os agentes públicos são inúmeras: eficiência, transparência, celeridade, segurança jurídica – isto é, tudo que a CF exige como princípios da Administração Pública.

Após longamente meditarmos sobre o tema, além de ouvir diversos especialistas no assunto, resolvemos aproveitar o momento para propor algumas emendas, a maioria delas de mera redação, e que são a seguir enumeradas e explicadas:

- a) inclusão de um novo artigo (arts. 30), para concretizar o princípio da segurança jurídica, prevendo, inclusive, a possibilidade de serem adotados pareceres e súmulas no âmbito interno da Administração;
- b) inserção de dois novos parágrafos no art. 21, para tratar de um tema bastante relevante para o direito administrativo: a dosimetria das sanções;

- c) previsão de um § 3º no art. 27, de modo a prever o ressarcimento pelo agente público das despesas com sua defesa judicial, caso se reconheça em definitivo a ilicitude da conduta;
- d) modificação do art. 28 (*caput* e § 2º), tão-somente para prever que a consulta pública ocorrerá em meio preferencialmente eletrônico e para substituir a expressão “autoridade administrativa” pelo padrão “autoridade pública”;
- e) supressão do parágrafo único do art. 26, uma vez que já abrangido materialmente pelo parágrafo único do art. 20.
- f) reordenação dos artigos, de modo a aproximar os que têm entre si conexão temática (arts. 20 e 26, 22 e 25, e 23 e 29).

Ademais, acolhemos a Emenda nº 1-T, do próprio Senador Anastasia, em relação ao § 1º do art. 27, apenas para inserir um “não” que obviamente, por erro de digitação, foi omitido antes da expressão “venha a ser”.

III – VOTO

Ante todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, boa técnica legislativa e, no mérito, somos pela **aprovação** do PLS nº 349, de 2015, e da Emenda nº 1-T, com as seguintes emendas, extraídas de contribuições ofertadas na audiência pública e na mesa redonda realizadas nesta casa.

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao parágrafo único do art. 20 que o art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015, pretende acrescentar ao Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, a seguinte redação:

“**Art. 20.**

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e adequação da medida imposta, ou de sua invalidação, inclusive em face das possíveis alternativas.”

EMENDA Nº – CCJ

Suprima-se o parágrafo único do art. 26 que o art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015, pretende acrescentar ao Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, renumerando-o como art. 21.

EMENDA Nº – CCJ (DE REDAÇÃO)

Renumere-se o art. 22 que o art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015, pretende acrescentar ao Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, como art. 23; o art. 23 como art. 26; o art. 24 como art. 25; o art. 25 como art. 24; e o art. 29 como art. 27.

EMENDA Nº – CCJ

Incluam-se, no art. 21 que o art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015, pretende acrescentar ao Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, os seguintes §§ 2º e 3º, renomeando-se o atual parágrafo único como § 1º e renumerando-se o artigo como 22:

“**Art. 22.**

.....

§ 2º Na aplicação de sanções serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza relativas ao mesmo fato.”

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao art. 27 que o art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015, pretende acrescentar ao Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, a seguinte redação, renumerando-o como art. 28:

“**Art. 28.**

.....

§ 3º Reconhecida a ilicitude da conduta mediante trânsito em julgado, o agente público ressarcirá ao erário as despesas assumidas pela entidade em razão do apoio à defesa de que trata o § 2º deste artigo.”

EMENDA Nº – CCJ

Dê-se ao art. 28 que o art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015, pretende acrescentar ao Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, a seguinte redação, renumerando-o como art. 29:

“**Art. 29.** Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade pública, salvo os de mera organização interna, será precedida de consulta pública para manifestações de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, e que será considerada na decisão.

.....

§ 2º É obrigatória a publicação, preferencialmente por meio eletrônico, das contribuições e de sua análise, juntamente com o ato normativo.

.....”

EMENDA Nº – CCJ

Inclua-se, no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, na forma do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015, o seguinte art. 30:

“**Art. 30.** As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas, pareceres normativos e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no *caput* terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.”

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SF/16748.69059-65

ANEXO – QUADRO COMPARATIVO (PLS Nº 349, DE 2015)

PLS Nº 349, DE 2015	VERSÃO COM EMENDAS DA RELATORA
<p>Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem medir as consequências práticas da decisão.</p> <p>Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e adequação da medida, inclusive em face das possíveis alternativas.</p>	<p>Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem medir as consequências práticas da decisão.</p> <p>Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e adequação da medida imposta, ou de sua invalidação, inclusive em face das possíveis alternativas.</p>
<p>Art. 26. A decisão que, na esfera administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso as suas consequências e, quando for o caso, as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional, equânime e eficiente, e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor, aos sujeitos atingidos, ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.</p> <p>Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e adequação da invalidação e das medidas impostas, inclusive em face das possíveis alternativas.</p>	<p>Art. 21. A decisão que, na esfera administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso as suas consequências e, quando for o caso, as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional, equânime e eficiente, e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor, aos sujeitos atingidos, ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.</p> <p>Parágrafo único. (suprimido)</p>
<p>Art. 21. A interpretação das normas sobre gestão pública considerará os obstáculos e dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.</p> <p>Parágrafo único. Na decisão sobre a regularidade de comportamento ou sobre a validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão levadas em conta as circunstâncias práticas que tiverem imposto, limitado ou condicionado a ação dos agentes.</p>	<p>Art. 22. A interpretação das normas sobre gestão pública considerará os obstáculos e dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.</p> <p>§ 1º Na decisão sobre a regularidade de comportamento ou sobre a validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão levadas em conta as circunstâncias práticas que tiverem imposto, limitado ou condicionado a ação dos agentes.</p> <p>§ 2º Na aplicação de sanções serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.</p>



SF/16748.69059-65

	<p>§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza relativas ao mesmo fato.</p>
<p>Art. 22. A decisão administrativa, controladora ou judicial que, com base em norma indeterminada, impuser dever ou condicionamento novo de direito, ou fixar orientação ou interpretação nova, deverá prever um regime de transição, quando indispensável para que a submissão às exigências se opere de modo proporcional, equânime e eficiente, e sem prejuízo aos interesses gerais.</p> <p><i>Parágrafo único.</i> Se o regime de transição não estiver previamente estabelecido, o sujeito obrigado terá direito a negociá-lo com a autoridade, segundo as peculiaridades de seu caso e observadas às limitações legais, celebrando-se compromisso para o ajustamento, na esfera administrativa, controladora ou judicial, conforme o caso.</p>	<p>Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que, com base em norma indeterminada, impuser dever ou condicionamento novo de direito, ou fixar orientação ou interpretação nova, deverá prever um regime de transição, quando indispensável para que a submissão às exigências se opere de modo proporcional, equânime e eficiente, e sem prejuízo aos interesses gerais.</p> <p><i>Parágrafo único.</i> Se o regime de transição não estiver previamente estabelecido, o sujeito obrigado terá direito a negociá-lo com a autoridade, segundo as peculiaridades de seu caso e observadas às limitações legais, celebrando-se compromisso para o ajustamento, na esfera administrativa, controladora ou judicial, conforme o caso.</p>
<p>Art. 25. A revisão, na esfera administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, não se podendo, com base em mudança posterior de orientação geral, considerar como inválidas as situações plenamente constituídas.</p> <p><i>Parágrafo único.</i> Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.</p>	<p>Art. 24. A revisão, na esfera administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, não se podendo, com base em mudança posterior de orientação geral, considerar como inválidas as situações plenamente constituídas.</p> <p><i>Parágrafo único.</i> Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.</p>
<p>Art. 24. Quando necessário por razões de segurança jurídica de interesse geral, poderá ser proposta ação declaratória de validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, com efeitos erga omnes, no regime da ação civil pública.</p> <p>§ 1º Se não for o autor, o Ministério Público será citado para a ação, podendo se abster, contestar ou aderir ao pedido.</p>	<p>Art. 25. Quando necessário por razões de segurança jurídica de interesse geral, poderá ser proposta ação declaratória de validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, com efeitos erga omnes, no regime da ação civil pública.</p> <p>§ 1º Se não for o autor, o Ministério Público será citado para a ação, podendo se abster, contestar ou aderir ao pedido.</p>



<p>§ 2º A declaração de validade poderá abranger a adequação e economicidade dos preços ou valores previstos no ato, contrato ou ajuste.</p>	<p>§ 2º A declaração de validade poderá abranger a adequação e economicidade dos preços ou valores previstos no ato, contrato ou ajuste.</p>
<p>Art. 23. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive quando da expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após consulta pública e oitiva do órgão jurídico, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicidade, na forma dos atos oficiais.</p> <p>§ 1º O compromisso:</p> <p>I – buscará uma solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;</p> <p>II – poderá envolver transação razoável quanto a sanções e créditos relativos ao passado, e ainda o estabelecimento de um regime de transição;</p> <p>III – não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;</p> <p>IV – deverá prever com clareza as obrigações das partes e o prazo para sua efetivação;</p> <p>§ 2º Poderá ser requerida autorização judicial para celebração do compromisso, em procedimento de jurisdição voluntária, para o fim de excluir a responsabilidade pessoal do agente público por vício do compromisso, salvo por enriquecimento ilícito ou crime.</p>	<p>Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive quando da expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após consulta pública e oitiva do órgão jurídico, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicidade, na forma dos atos oficiais.</p> <p>§ 1º O compromisso:</p> <p>I – buscará uma solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;</p> <p>II – poderá envolver transação razoável quanto a sanções e créditos relativos ao passado, e ainda o estabelecimento de um regime de transição;</p> <p>III – não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;</p> <p>IV – deverá prever com clareza as obrigações das partes e o prazo para sua efetivação;</p> <p>§ 2º Poderá ser requerida autorização judicial para celebração do compromisso, em procedimento de jurisdição voluntária, para o fim de excluir a responsabilidade pessoal do agente público por vício do compromisso, salvo por enriquecimento ilícito ou crime.</p>
<p>Art. 29. A decisão do processo, na esfera administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação razoável por benefícios indevidos ou prejuízos anormais e injustos resultantes do processo ou do comportamento dos envolvidos.</p> <p>§ 1º A decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor.</p>	<p>Art. 27. A decisão do processo, na esfera administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação razoável por benefícios indevidos ou prejuízos anormais e injustos resultantes do processo ou do comportamento dos envolvidos.</p> <p>§ 1º A decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor.</p>



<p>§ 2º Para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos.</p>	<p>§ 2º Para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos.</p>
<p>Art. 27. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.</p> <p>§ 1º Não se considera erro grosseiro a decisão ou opinião baseada em orientação geral, ou ainda em interpretação razoável, em jurisprudência ou em doutrina, ainda que não pacificadas, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita, no caso, por órgãos de controle ou judiciais.</p> <p>§ 2º O agente público que tiver de se defender, em qualquer esfera, por ato ou comportamento praticado no exercício normal de suas competências terá direito ao apoio da entidade, inclusive nas despesas com a defesa.</p> <p>§ 3º Reconhecida a ilicitude da conduta mediante trânsito em julgado, o agente público ressarcirá ao erário as despesas assumidas pela entidade em razão do apoio à defesa de que trata o § 2º deste artigo.</p>	<p>Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.</p> <p>§ 1º Não se considera erro grosseiro a decisão ou opinião baseada em orientação geral, ou ainda em interpretação razoável, em jurisprudência ou em doutrina, ainda que não pacificadas, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita, no caso, por órgãos de controle ou judiciais.</p> <p>§ 2º O agente público que tiver de se defender, em qualquer esfera, por ato ou comportamento praticado no exercício normal de suas competências terá direito ao apoio da entidade, inclusive nas despesas com a defesa.</p> <p>§ 3º Reconhecida a ilicitude da conduta mediante trânsito em julgado, o agente público ressarcirá ao erário as despesas assumidas pela entidade em razão do apoio à defesa de que trata o § 2º deste artigo.</p>
<p>Art. 28. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, será precedida de consulta pública para manifestações escrita de interessados, a qual será considerada na decisão.</p> <p>§ 1º A convocação conterá a minuta do ato normativo e fixará o prazo e demais condições da consulta pública, observadas as normas legais e regulamentares específicas, se houver.</p> <p>§ 2º É obrigatória a publicação das contribuições e de sua análise, juntamente com a do ato normativo.</p> <p>§ 3º Em caso de relevância e urgência, a consulta poderá se iniciar quando da edição do ato, que, se não confirmado na forma deste artigo, deixará automaticamente de vigorar em 120 (cento e vinte) dias.</p>	<p>Art. 29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, será precedida de consulta pública para manifestações de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, e que será considerada na decisão.</p> <p>§ 1º A convocação conterá a minuta do ato normativo e fixará o prazo e demais condições da consulta pública, observadas as normas legais e regulamentares específicas, se houver.</p> <p>§ 2º É obrigatória a publicação, preferencialmente por meio eletrônico, das contribuições e de sua análise, juntamente com a do ato normativo.</p> <p>§ 3º Em caso de relevância e urgência, a consulta poderá se iniciar quando da edição do ato, que, se não confirmado na forma deste artigo, deixará automaticamente de vigorar em 120 (cento e vinte) dias.</p>
	<p>Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos,</p>



	<p>súmulas administrativas, pareceres normativos e respostas a consultas.</p> <p><i>Parágrafo único.</i> Os instrumentos previstos no <i>caput</i> terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.</p>
--	--

