

PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 14, de 2014, do Senador Alfredo Nascimento, que *altera o art. 5º da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), e os arts. 6º e 22 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, para reduzir exigências e simplificar a prática de atos processuais por administrados e seus advogados, no âmbito do processo administrativo.*

Relator: Senador ANTONIO ANASTASIA

I – RELATÓRIO

Vem ao exame desta Comissão o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 14, de 2014, de autoria do Senador Alfredo Nascimento, que *altera o art. 5º da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), e os arts. 6º e 22 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, para reduzir exigências e simplificar a prática de atos processuais por administrados e seus advogados, no âmbito do processo administrativo.*

Basicamente, são três as medidas legislativas propostas no projeto. Em primeiro lugar, o acréscimo de § 4º ao art. 5º da Lei nº 8.906, de 1994 (Estatuto da Advocacia), com vista a assegurar a dispensa de reconhecimento de firma nas procurações outorgadas para os fins previstos no *caput* desse mesmo artigo, ou seja, para a postulação em geral pelo advogado, em juízo ou fora dele.



SF/15031.13496-98

De igual forma, a redação proposta para o § 4º assegura essa mesma dispensa de reconhecimento de firma nas procurações destinadas à prática de atos, por advogado, em processo judicial ou administrativo.

A segunda modificação é voltada para a Lei nº 9.784, de 1999 (Lei do Processo Administrativo), a fim de serem introduzidos três novos parágrafos ao seu art. 6º, objetivando vedar à Administração Pública Federal a recusa do recebimento de documentos relacionados a requerimento a ela apresentado, devendo o interessado ser orientado a suprir eventuais falhas em prazo não inferior a cinco dias, mediante termo elaborado em duas vias, uma das quais será entregue a ele, devendo a outra ser por ele recebida.

Finalmente, a terceira modificação proposta diz respeito à mesma Lei do Processo Administrativo Federal, mediante a introdução de dois novos parágrafos aos quatro já existentes no seu art. 22, com a finalidade de admitir a autenticação, pelo próprio advogado, de cópias de documentos trazidos ao processo pelo seu constituinte, sob as penas das leis civis e penais no caso de fraude, assim como para prever que somente poderá haver recusa das cópias autenticadas pelo advogado da parte, nos processos administrativos no âmbito da Administração Federal, na existência de dúvida sobre sua autenticidade e com base em decisão fundamentada da autoridade incumbida de emitir a decisão final.

Em sua justificação, o autor da matéria argumenta que, desde a reforma havida no Código de Processo Civil (CPC) em 1994, não mais se exige o reconhecimento de firma nos instrumentos de mandado judicial. Porém, no plano extrajudicial, como na atuação perante órgãos da Administração Pública, essa regra não tem incidência.

Com relação ao recebimento de requerimentos pelos órgãos públicos da Administração Pública Federal, alega o autor da matéria que muitas vezes o exercício do direito de petição é injustificadamente dificultado por práticas abusivas de simples recusa de recebimento de documentos por parte dos setores de protocolo administrativo.

Quanto à admissibilidade de autenticação de cópias pelos advogados, nos processos administrativos, argumenta-se que se trata de prática já existente no processo do trabalho e em alguns casos do processo civil, devendo igual medida ser estendida para o processo administrativo, a fim de serem reduzidas desmedidas exigências burocráticas.

Ao projeto não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

II – ANÁLISE

Os requisitos formais e materiais de constitucionalidade encontram-se atendidos pelo projeto, tendo em vista que compete privativamente à União legislar sobre direito civil, a teor do disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal (CF), bem como por não ter sido violada cláusula pétrea alguma. Ademais, a matéria se insere no âmbito das atribuições do Congresso Nacional, de conformidade com o *caput* do art. 48 da Carta Magna, não havendo reserva temática a respeito (art. 61, § 1º, da CF). No que tange às inovações para o processo administrativo, entendemos que, em sede de Direito Administrativo, o Congresso Nacional está autorizado a regular procedimentos relacionados à matéria no âmbito da União, sem avançar na disciplina de competência dos demais entes da Federação, conforme contido na proposição em análise. Assim, não se vislumbra óbice algum quanto à constitucionalidade da medida proposta.

A manifestação sobre a matéria, que se encarta no âmbito do direito civil e administrativo, compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, conforme dispõe o art. 101, incisos I e II, alínea *d*, do Regimento Interno do Senado Federal.

Por sua vez, a técnica legislativa está de acordo com as exigências da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que disciplina a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

O exame da juridicidade revela que a proposição é dotada de generalidade, está de acordo com os princípios gerais do direito, possui potencial de coercitividade, contendo todos os atributos capazes de inovar a ordem jurídica, com exceção da alteração proposta para o Estatuto da Advocacia, como será logo mais explicitado.

O exame de mérito revela-se parcialmente favorável aos objetivos buscados, notadamente no que concerne às medidas propostas para a modificação da Lei do Processo Administrativo que, efetivamente, têm o potencial de evitar abusos na recusa de documentos pelos setores de protocolo da Administração Federal, bem como de desburocratizar as relações entre o cidadão e a Administração Pública, simplificando, na

medida do possível, os trâmites processuais e as exigências neles prevista, tal como aquela que diz respeito à autenticação de documentos.

Contudo, a medida proposta para o Estatuto da Advocacia não merece prosperar, a nosso ver, tendo em vista que a redação sugerida para o § 4º do seu art. 5º contém impropriedades que tornam o dispositivo redundante e, também, lhe dão amplitude maior do que a anunciada.

Isso porque a parte inicial desse § 4º refere-se a procurações outorgadas para os fins previstos no *caput* do art. 5º, sendo que o *caput* desse artigo faz menção à necessidade da prova do mandato para a postulação, pelo advogado, em juízo ou fora dele.

Ora, se a dispensa de reconhecimento de firma nessas procurações abranger esses fins, de forma indiscriminada, significa dizer que, não só para a prática de atos em processos judiciais ou administrativos, mas também para a prática de atos em qualquer outro âmbito, ainda que na relação entre particulares, seria necessariamente dispensado o reconhecimento de firma nas procurações outorgadas a advogados.

Essa medida legislativa revelar-se-ia flagrantemente abusiva e contrária ao Direito, pois o ordenamento jurídico não pode interferir dessa maneira nas relações privadas, obrigando alguém a confiar em quem esse alguém, por um motivo qualquer, não confia, de maneira que, se essa pessoa esteja pretendendo praticar um ato da vida civil com outra que esteja sendo supostamente representada por um advogado que lhe tenha apresentado a respectiva procuração, nenhuma medida legislativa poderá lhe tirar o sentimento de desconfiança que possa ter na autenticidade da assinatura contida na procuração a ele apresentada. Por tais motivos, não se pode conceber que a lei obrigue alguém a aceitar como verdadeira tal assinatura, até porque, ainda que quisesse, o legislador não teria esse poder, tendo em vista que a parte assim obrigada poderia simplesmente exercer a liberdade de deixar de praticar o ato jurídico inicialmente pretendido devido à ausência de confiança relativamente à assinatura contida na procuração a ele apresentada.

Além do mais, a redação também é defeituosa porque, na parte final desse mesmo § 4º, refere-se à dispensa de reconhecimento de firma nas procurações para os fins previstos “nos atos praticados por advogado, em processo judicial ou administrativo”, ao invés de dizer que a dispensa seria “para a prática de atos” nesses mesmos processos.

Em outros termos, a dispensa de reconhecimento de firma não deve ser para os fins previstos nos atos, mas para a prática desses mesmos atos.

Entretanto, ainda que a redação do § 4º em comento não contivesse esse defeito na sua parte final, esse dispositivo não deveria ser aprovado, nesse aspecto, porque não tem o condão de inovar a ordem jurídica, seja porque não é mais exigido o reconhecimento de firma nas procurações outorgadas para atos praticados em processos judiciais, consoante dispõe o art. 38 do CPC, com a redação que lhe deu a Lei nº 8.952, de 13 de dezembro de 1994, ou porque, de igual modo, no âmbito do processo administrativo federal, não há imposição de reconhecimento de firma como regra geral, a teor do disposto no art. 22, § 3º, da Lei nº 9.784, de 1999, segundo o qual, “salvo imposição legal, o reconhecimento de firma somente será exigido quando houver dúvida de autenticidade”.

III – VOTO

Ante o exposto, opinamos pela aprovação do PLS nº 14, de 2014, com a seguinte emenda:

EMENDA Nº - CCJ

Suprima-se o art. 1º do PLS nº 14, de 2014, com a renumeração dos demais artigos, dando-se a seguinte redação à ementa do mesmo projeto:

Altera os arts. 6º e 22 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, para reduzir exigências e simplificar a prática de atos processuais por administrados e seus advogados, no âmbito do processo administrativo.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator