

PARECER N° , DE 2017

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 320, de 2017, do Senador Roberto Muniz, que *altera o art. 3º da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, para estabelecer concretude ao devido processo legal nos processos administrativos sancionadores.*

SF/17178.06243-81

Relatora: Senadora **SIMONE TEBET**

I – RELATÓRIO

Vem à análise desta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 320, de 2017. De autoria do Senador Roberto Muniz, a proposição visa a modificar a Lei do Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784, de 27 de janeiro de 1999), a fim de tratar dos direitos do administrado que seja parte em processos administrativos sancionadores.

O PLS traz diversos incisos e alíneas, a serem inseridos num parágrafo do art. 3º da citada Lei. Em resumo, as disposições tratam de: a) necessidade de concreta fundamentação das decisões de processos administrativos sancionadores; b) direito de vista dos autos; c) direito à produção probatória; d) reexame necessário das decisões administrativas condenatórias; e) obrigatoriedade de publicação de ementário de decisões; e f) vedação a que os processos punitivos sem decisão constem de certidões.

A vigência da norma que se pretende instituir é imediata (art. 2º do PLS), com previsão de ser a nova lei aplicável aos processos administrativos sancionadores instaurados daí por diante.

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas.

II – ANÁLISE

A competência da CCJ, no caso, abrange tanto a admissibilidade da proposição, quanto o próprio mérito, nos termos do art. 101, I e II, c/c art. 91, I, ambos do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Analisemos, em primeiro lugar, a admissibilidade. Aqui não há maiores óbices ao Projeto, já que se trata de matéria de competência de cada ente federativo legislar sobre o processo administrativo em sua esfera, até mesmo em decorrência do princípio constitucional da autonomia federativa (Constituição Federal – CF, art. 18, *caput*). Peca nesse sentido, apenas, o inciso III do § 1º que se busca inserir no art. 3º da Lei nº 9.784, de 1999, porque aqui já se busca estabelecer norma geral para todos os entes federados, o que seria, nesse ponto, inconstitucional, além de não ser pertinente à legislação alterada, que aborda apenas o processo administrativo na esfera federal.

Demais disso, a matéria é de iniciativa geral ou comum, podendo ser – como foi – de autoria de parlamentar, já que não se enquadra em qualquer das hipóteses de iniciativa privativa do Presidente da República (CF, art. 61, § 1º, I e II). Como tais matérias, de resto, devem ser interpretadas de forma restritiva (conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal - STF, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 3394/AM), chega-se à inevitável conclusão de não haver víncio de iniciativa na proposição. Ressalte-se, aliás, que a referência a “direito administrativo sancionador” não abrange apenas, ou especificamente, os processos administrativos disciplinares contra servidores públicos (que, de mais a mais, continuam regidos pela legislação específica, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990); na verdade, essa expressão abrange situações as mais amplas, tais como os processos punitivos no âmbito de agências reguladoras, ou mesmo as punições aplicadas em relação a inexecução de contratos administrativos, por exemplo.

Especificamente quanto à regra de que não constem de certidões os processos punitivos sem decisão, entendemos ser materialmente constitucional, até mesmo em virtude do princípio da presunção de inocência – que não se aplica apenas na seara penal *stricto sensu*, mas também no âmbito do direito administrativo sancionador. Tanto assim, que o STF já decidiu, ao julgar o Mandado de Segurança nº 23.262/DF (Relator Ministro Dias Toffoli), que:

SF/17178.06243-81

“O princípio da presunção de inocência consiste em pressuposto negativo, o qual refuta a incidência dos efeitos próprios de ato sancionador, administrativo ou judicial, antes do perfazimento ou da conclusão do processo respectivo, com vistas à apuração profunda dos fatos levantados e à realização de juízo certo sobre a ocorrência e a autoria do ilícito imputado ao acusado”.

Entendemos, apenas, deva ser fixado o prazo de cento e oitenta dias sem decisão, para que os processos punitivos deixem de constar de certidões, até mesmo porque, nesse período, a Administração ainda se encontra dentro do prazo legal para resolver sobre o processo. Trata-se, aliás, de concretizar a garantia fundamental da razoável duração do processo (CF, art. 5º, LXXVIII).

Do ponto de vista da juridicidade, o PLS é também admissível, já que inova o ordenamento jurídico, com caráter geral e abstrato. Ressalva seja feita, porém, apenas ao inciso I do § 1º que se busca inserir no art. 3º, uma vez que os direitos previstos em suas alíneas já constam da própria Lei nº 9.784, de 1999, tais como a motivação (art. 50), o direito de vista (art. 46), o direito à produção de provas (arts. 36 a 38) e a intimação das decisões (art. 26).

Finalmente, do ponto de vista da técnica legislativa, o PLS pode ser aperfeiçoado, para melhor se adequar aos mandamentos de Legística instituídos pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. São questões pequenas, que não maculam de forma alguma o mérito da proposição, mas que precisam ser corrigidas. Isso porque, por exemplo, no início dos incisos deve-se usar letra minúscula. Demais disso, entendemos que o melhor *locus* para se fazer a alteração relativa aos requisitos de fundamentação das decisões seria o art. 50 da Lei, por meio da inclusão de parágrafos, uma vez que as normas realmente inovadoras – e relevantíssimas – trazidas pelo Projeto são as que tratam da motivação das decisões sancionadoras.

Passamos, ora em diante, à análise do mérito da proposição, que nos parece inquestionável.

Não é de hoje que a doutrina especializada no tema clama por regras claras que norteiem o direito administrativo sancionador. Nesse sentido, por exemplo, são as lições de Izaías Dantas Freitas (**A finalidade da pena no Direito Administrativo Disciplinar**. In: Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 36, nº 141, jan/mar.1999, p. 123). Defende-se, inclusive, que nesse sub-ramo do direito administrativo adotem-se regras as

mais parecidas possíveis com o direito penal, a fim de trazer maior segurança jurídica para o administrado, por um lado; e de diminuir os riscos de judicialização das decisões, de outra parte. Nesse sentido, inclusive, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) já reconheceu essa necessária comunicação íntima entre os dois ramos do direito (STJ, Segunda Turma, Recurso Especial – REsp nº 1.086.994/SP, Relator para o acórdão Ministro Mauro Campbell Marques, DJe de 12.03.2014).

Parte dos problemas de deficiência de fundamentação das decisões prejudiciais aos administrados será resolvida quando virar Lei o PLS nº 349, de 2015, de autoria do Senador Antonio Anastasia, do qual tive a honra de ser relatora nesta CCJ, e que institui normas gerais de direito público, a serem inseridas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Essa proposição, que já foi aprovada pelo Senado Federal e está prestes a ser aprovada também na Câmara dos Deputados, contudo, não é ofuscada pelo PLS do Senador Roberto Muniz. Muito pelo contrário: será por ele muito bem complementada. Temos, aqui, uma verdadeira graduação entre normas – não pelo critério da hierarquia, mas da especialidade: a Lei que certamente resultará da aprovação e sanção do PLS nº 349, de 2015, veiculará normas gerais de direito público; e a Lei que resultar da aprovação do PLS nº 320, de 2017, conterá normas de processo administrativo aplicáveis à União.

A oportunidade e conveniência da matéria são tamanhas, que se pode até mesmo ir além, e regulamentar – ainda que de forma ampla – a dosimetria de sanções administrativas, na esteira do que a jurisprudência do STJ já decidiu, ao consignar, por exemplo, que:

“A aplicação de penalidades, ainda que na esfera administrativa, deve observar os princípios da proporcionalidade e da individualização da pena, isto é, a fixação da punição deve ater-se às circunstâncias objetivas do fato (natureza da infração e o dano que dela provir à Administração), e subjetivas do infrator (atenuantes e antecedentes funcionais). A sanção não pode, em hipótese alguma, ultrapassar em espécie ou quantidade o limite da culpabilidade do autor do fato.” (STJ, Terceira Seção, Recurso em Mandado de Segurança nº 20.665/SC, Relatora Ministra Laurita Vaz, DJe de 30.11.2009).

Entendemos, contudo, que deva ser suprimida a submissão das decisões condenatórias a reexame necessário. Tal exigência teria o risco de burocratizar excessivamente a aplicação de penalidades. Entendemos, porém, a preocupação de evitar sanções arbitrárias, sujeitando-as a algum

SF/17178.06243-81

tipo de confirmação. Por conta disso, estamos prevendo modificação no art. 61 da Lei nº 9.784, de 1999, para prever que os recursos contra as decisões que imponham sanções de natureza pecuniária tenham efeito suspensivo, salvo se proferidas por órgão colegiado.

Da mesma forma, consideramos que a obrigatoriedade de que as súmulas das decisões punitivas sejam publicadas mensalmente pode implicar custos muito altos, motivo por que estamos propondo, no art. 28-A, que a periodicidade seja semestral, pelo menos.

Nesse sentido, estamos apresentando emenda modificativa ao art.º do PLS, a fim de aperfeiçoá-lo, promovendo as seguintes alterações:

a) suprimir as alíneas do inciso I do § 1º que se buscava inserir no art. 3º da Lei, uma vez que tais direitos já estão previstos na legislação;

b) inserir as mudanças pretendidas pelas alíneas do inciso II do § 1º que se busca inserir no art. 3º da Lei, de modo que passem a constar como um § 4º a ser inserido no art. 50, já que tratam da motivação das decisões;

c) suprimir o inciso III do § 1º que se buscava inserir no art. 3º da Lei, para retirar a exigência de reexame necessário das decisões condenatórias, substituindo tal norma pela inclusão, no art. 61 da Lei, de que as decisões que imponham ou agravem sanções de natureza pecuniária tenham efeito suspensivo, a não ser que tenham sido proferidas por órgão colegiado;

d) deslocar a regra sobre direito de certidão (art. 3º, § 1º, IV) para o art. 46 da Lei, prevendo que os processos punitivos sem decisão há mais de cento e oitenta dias não constem de certidões que posam prejudicar o interessado;

e) inserir um § 5º no art. 50 da Lei, para regulamentar a dosimetria das sanções administrativas; e

f) deslocar a regra sobre publicação da ementa das decisões (art. 3º, § 1º, V) para o art. 28-A, a ser inserido na Lei nº 9.784, de 1999, alterando também a periodicidade da publicação das ementas das decisões punitivas para seis meses;

SF/17178.06243-81

g) alterar a ementa do PLS, a fim de compatibilizá-la com as modificações aqui sugeridas.

Como se percebe, são modificações pontuais, que aproveitam quase que na íntegra o escopo e o conteúdo do PLS do Senador Roberto Muniz.

III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela **constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e boa técnica legislativa** do PLS nº 320, de 2017, e, no mérito, por sua **aprovação**, com as seguintes emendas:

EMENDA Nº – CCJ (DE REDAÇÃO)

Dê-se à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 320, de 2017, a seguinte redação:

“Altera a Lei nº 9.784, de 27 de janeiro de 1999, para dispor sobre as decisões no processo administrativo sancionador.”

EMENDA Nº – CCJ

Suprima-se, do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 320, de 2017, a alteração do art. 3º da Lei nº 9.784, de 27 de janeiro de 1999.

EMENDA Nº – CCJ

Inclua-se na Lei nº 9.784, de 27 de janeiro de 1999, na forma do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 320, de 2017, o seguinte art. 28-A:

“**Art. 28-A.** É obrigatória a publicação e atualização em intervalos não superiores a seis meses, em sítios oficiais abertos à consulta pública, de ementário detalhado relativo aos elementos fáticos e jurídicos considerados em todas as decisões administrativas punitivas.”

SF/17178.06243-81



EMENDA N° - CCJ

Dê-se ao art. 46 da Lei nº 9.784, de 27 de janeiro de 1999, na forma do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 320, de 2017, a seguinte redação:

“Art. 46.

Parágrafo único. Os processos administrativos punitivos pendentes de decisão há mais de cento e oitenta dias, contados do término da instrução ou da interposição do recurso, não constarão de certidões que possam prejudicar o interessado.” (NR)

EMENDA N° – CCJ

Dê-se ao art. 50 da Lei nº 9.784, de 27 de janeiro de 1999, na forma do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 320, de 2017, a seguinte redação:

“Art. 50.

§ 4º Não se considera fundamentada a decisão impositiva de sanção que:

I – se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar objetivamente sua relação com a causa ou a questão decidida;

II – empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;

III – não enfrentar todos os argumentos deduzidos no processo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo agente público;

IV – se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula ou coletânea análoga, sem identificar objetivamente os seus motivos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento atrai a incidência do precedente ou enunciado alegado;

V – deixar de seguir precedente, enunciado de súmula ou coletânea análoga alegado pelo sujeito passivo, sem demonstrar, objetiva e fundamentadamente, a existência de elementos distintivos no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

§ 5º Na aplicação e dosimetria de sanções, a autoridade julgadora levará em conta os seguintes aspectos, além de

outras circunstâncias que possam agravar ou atenuar a penalidade:

I – a gravidade da infração, considerando os seus motivos e as suas consequências para a coletividade;

II – as circunstâncias atenuantes e agravantes;

III – os antecedentes do infrator;

IV – a adoção espontânea e imediata pelo infrator das providências pertinentes para minimizar ou reparar os efeitos do ato lesivo;

V – a colaboração do infrator com o órgão competente.”
(NR)

EMENDA N° – CCJ

Dê-se ao art. 61 da Lei nº 9.784, de 27 de janeiro de 1999, na forma do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 320, de 2017, a seguinte redação:

“**Art. 61.**

§ 1º

§ 2º O recurso contra decisão que imponha ou agrave sanção pecuniária tem efeito suspensivo, exceto quando proferida por órgão colegiado.” (NR)

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora