



Secretaria Legislativa do Congresso Nacional - SLCN

## Estudo do Veto nº 15/2018

Veto Parcial apostado ao Projeto de Lei do Senado nº 349 de 2015  
(PL nº 7.448, de 2017, na Câmara dos Deputados)

**11 dispositivos vetados**



### **VETO PARCIAL APOSTO “POR CONTRARIEDADE AO INTERESSE PÚBLICO E INCONSTITUCIONALIDADE”**

#### **Autoria do projeto:**

- Senador Antonio Anastasia - PSDB/MG

#### **Relatoria do projeto no Senado:**

- Senadora Simone Tebet (PMDB - MS) – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

#### **Relatorias do projeto na Câmara:**

- Deputado Paulo Abi-Ackel (PSDB-MG) - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

#### **Ementa do projeto de lei vetado:**

"Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público".



## Estudo do Veto nº 15/2018

## [m1] Comentário:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

DISPOSITIVO VETADO	ASSUNTO	ORIGEM/JUSTIFICATIVA	RAZÃO PRESIDENCIAL DO VETO
15.18.001  - parágrafo único do art. 23 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de Setembro de 1942, com a redação dada pelo art. 1º do projeto	<p>Parágrafo único. Se o regime de transição, quando aplicável nos termos do <b>caput</b> deste artigo, 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.</p>	Regime de transição para nova interpretação ou orientação	<p><b>Origem:</b> <a href="#">Texto inicial</a>.</p> <p><b>Justificativa:</b> [...] as diretrizes propostas pelos ilustres professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano Marques Neto podem ser assim resumidas: - [...] - Conferem aos particulares o direito à transição adequada quando da criação de novas situações jurídicas passivas [...];"</p> <p>Ovidos os Ministérios do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, da Fazenda, da Transparência e Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União.</p>
15.18.002  - "caput" do art. 25 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de Setembro de 1942, com a redação dada pelo art. 1º do projeto	<p>Art. 25. Quando necessário por razões de segurança jurídica de interesse geral, o ente poderá propor ação declaratória de validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, cuja sentença fará coisa julgada com eficácia <b>erga omnes</b>.</p>	Ação declaratória de validade	<p><b>Origem:</b> <a href="#">Texto inicial</a> alterado pela <a href="#">Emenda nº 3-CCJ</a>.</p> <p><b>Justificativa:</b> [...] as diretrizes propostas pelos ilustres professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano Marques Neto podem ser assim resumidas: - Criam a ação civil pública declaratória de validade, com efeito <b>erga omnes</b>, para dar estabilidade a atos, contratos, ajustes, processos e normas administrativas [...];"</p> <p>"A ação declaratória preconizada pelo dispositivo, cuja sentença terá eficácia para todos, inclusive podendo dispor a respeito de preço e valores, poderá acarretar em excessiva demanda judicial injustificada, tendo em vista a abrangência de cabimento para a impetração da ação por 'razões de segurança jurídica de interesse geral' o que, na prática, poderá contribuir para maior insegurança jurídica. Ademais, há omissão quanto à eficácia de decisões administrativas ou de controle anteriores à impetração da ação declaratória de validade, uma vez que a atuação judicial pode se tornar instrumento para a mera protelação ou modifica-</p>



Secretaria Legislativa do Congresso Nacional – SLCN

## Estudo do Veto nº 15/2018

DISPOSITIVO VETADO	ASSUNTO	ORIGEM/JUSTIFICATIVA	RAZÃO PRESIDENCIAL DO VETO
			<p>ção dessas deliberações, representando, também, violação ao Princípio Constitucional da Independência e Harmonia entre os Poderes.”</p> <p>Ouvido o Ministério da Justiça, juntamente com os Ministérios da Fazenda, da Transparência e Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União.</p>
15.18.003	<p>- § 1º do art. 25 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de Setembro de 1942, com a redação dada pelo art. 1º do projeto</p> <p>§ 1º A ação de que trata o <b>caput</b> deste artigo será processada conforme o rito aplicável à ação civil pública.</p>	Rito da ação declaratória de validade	<p><b>Origem:</b> <a href="#">Texto inicial</a>.</p> <p><b>Justificativa:</b> “[...] as diretrizes propostas pelos ilustres professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano Marques Neto podem ser assim resumidas: - Criam a ação civil pública declaratória de validade, com efeito erga omnes, para dar estabilidade a atos, contratos, ajustes, processos e normas administrativas [...]”</p> <p>“A ação declaratória preconizada pelo dispositivo, cuja sentença terá eficácia para todos, inclusive podendo dispor a respeito de preço e valores, poderá acarretar em excessiva demanda judicial injustificada, tendo em vista a abrangência de cabimento para a impetração da ação por ‘razões de segurança jurídica de interesse geral’ o que, na prática, poderá contribuir para maior insegurança jurídica. Ademais, há omissão quanto à eficácia de decisões administrativas ou de controle anteriores à impetração da ação declaratória de validade, uma vez que a atuação judicial pode se tornar instrumento para a mera protelação ou modificação dessas deliberações, representando, também, violação ao Princípio Constitucional da Independência e Harmonia entre os Poderes.”</p> <p>Ouvido o Ministério da Justiça, juntamente com os Ministérios da Fazenda, da Transparência e Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União.</p>



## Estudo do Veto nº 15/2018

DISPOSITIVO VETADO	ASSUNTO	ORIGEM/JUSTIFICATIVA	RAZÃO PRESIDENCIAL DO VETO
15.18.004  - § 2º do art. 25 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de Setembro de 1942, com a redação dada pelo art. 1º do projeto  § 2º O Ministério Público será citado para a ação, podendo abster-se, contestar ou aderir ao pedido.	Participação do Ministério Público na ação declaratória de validade	<p><b>Origem:</b> <a href="#">Texto inicial</a> alterado pela <a href="#">Emenda nº 3-CCJ</a>.</p> <p><b>Justificativa:</b> “[...] as diretrizes propostas pelos ilustres professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano Marques Neto podem ser assim resumidas: - Criam a ação civil pública declaratória de validade, com efeito erga omnes, para dar estabilidade a atos, contratos, ajustes, processos e normas administrativas [...]”</p>	“A ação declaratória preconizada pelo dispositivo, cuja sentença terá eficácia para todos, inclusive podendo dispor a respeito de preço e valores, poderá acarretar em excessiva demanda judicial injustificada, tendo em vista a abrangência de cabimento para a impetrção da ação por ‘razões de segurança jurídica de interesse geral’ o que, na prática, poderá contribuir para maior insegurança jurídica. Ademais, há omissão quanto à eficácia de decisões administrativas ou de controle anteriores à impetrção da ação declaratória de validade, uma vez que a atuação judicial pode se tornar instrumento para a mera protelação ou modificação dessas deliberações, representando, também, violação ao Princípio Constitucional da Independência e Harmonia entre os Poderes.”  Ouvido o Ministério da Justiça, juntamente com os Ministérios da Fazenda, da Transparência e Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União.
15.18.005  - § 3º do art. 25 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de Setembro de 1942, com a redação dada pelo art. 1º do projeto  § 3º A declaração de validade poderá abranger a adequação e a economicidade dos preços ou valores previstos no ato, contrato ou	Abrangência da ação declaratória de validade	<p><b>Origem:</b> <a href="#">Texto inicial</a>.</p> <p><b>Justificativa:</b> “[...] as diretrizes propostas pelos ilustres professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano Marques Neto podem ser assim resumidas: - Criam a ação civil pública declaratória de validade, com efeito erga omnes, para dar estabilidade a atos, contratos, ajustes, processos e</p>	“A ação declaratória preconizada pelo dispositivo, cuja sentença terá eficácia para todos, inclusive podendo dispor a respeito de preço e valores, poderá acarretar em excessiva demanda judicial injustificada, tendo em vista a abrangência de cabimento para a impetrção da ação por ‘razões de segurança jurídica de interesse geral’ o que, na prática, poderá contribuir para maior insegurança jurídica. Ademais, há o-



## Estudo do Veto nº 15/2018

DISPOSITIVO VETADO	ASSUNTO	ORIGEM/JUSTIFICATIVA	RAZÃO PRESIDENCIAL DO VETO
ajuste.		normas administrativas [...];"	missão quanto à eficácia de decisões administrativas ou de controle anteriores à impetração da ação declaratória de validade, uma vez que a atuação judicial pode se tornar instrumento para a mera protelação ou modificação dessas deliberações, representando, também, violação ao Princípio Constitucional da Independência e Harmonia entre os Poderes."
15.18.006	<p>- inciso II do § 1º do art. 26 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de Setembro de 1942, com a redação dada pelo art. 1º do projeto</p> <p>II - poderá envolver transação quanto a sanções e créditos relativos ao passado e, ainda, o estabelecimento de regime de transição;</p>	Transação	<p><b>Origem:</b> <a href="#">Texto inicial</a>.</p> <p><b>Justificativa:</b> "[...] as diretrizes propostas pelos ilustres professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano Marques Neto podem ser assim resumidas: - Estabelecem o regime jurídico para negociação entre autoridades públicas e particulares [...];"</p> <p>"A celebração de compromisso com os interessados, instrumento de natureza administrativa previsto no <b>caput</b> do artigo, não pode, em respeito ao princípio da reserva legal, transacionar a respeito de sanções e créditos relativos ao tempo pretérito e imputados em decorrência de lei. Ademais, poderia representar estímulo indevido ao não cumprimento das respectivas sanções, visando posterior transação."</p> <p>Ouvidos o Ministério da Fazenda, juntamente com o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União.</p>
15.18.007	<p>- § 2º do art. 26 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de Setembro de 1942, com a redação dada pelo art. 1º do projeto</p>	Autorização judicial para celebração de compromisso	<p><b>Origem:</b> <a href="#">Texto inicial</a>.</p> <p><b>Justificativa:</b> "[...] as diretrizes propostas pelos ilustres professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano Marques Neto podem ser assim resumidas: - Estabelecem o regime jurídico para negociação entre autoridades públicas e particulares [...];"</p> <p>"A autorização judicial destinada à celebração de compromisso administrativo com a finalidade de excluir a responsabilidade pessoal do agente público viola o Princípio Constitucional da Independência e Harmonia entre os</p>

**[m2] Comentário:**  
 Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.  
 § 1º O compromisso referido no caput deste artigo:  
 ....



## Estudo do Veto nº 15/2018

DISPOSITIVO VETADO		ASSUNTO	ORIGEM/JUSTIFICATIVA	RAZÃO PRESIDENCIAL DO VETO
	§ 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.		das: Estabelecem o regime jurídico para negociação entre autoridades públicas e particulares [...];"	Poderes, ao comprometer a apreciação das esferas administrativa e de controle." Ouvidos o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União.
15.18.008	<p>- § 1º do art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de Setembro de 1942, com a redação dada pelo art. 1º do projeto</p> <p>§ 1º Não se considera erro grosseiro a decisão ou opinião baseada em jurisprudência ou doutrina, ainda que não pacificadas, em orientação geral ou, ainda, em interpretação razoável, mesmo que não venha a ser posteriormente aceita por órgãos de controle ou judiciais.</p>	Erro grosseiro	<p><b>Origem:</b> <a href="#">Texto inicial</a> alterado pela <a href="#">Emenda nº 1-T</a>.</p> <p><b>Justificativa:</b> [...] as diretrizes propostas pelos ilustres professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano Marques Neto podem ser assim resumidas: - Impedem a responsabilização injusta de autoridade em caso de revisão de suas decisões [...];"</p>	<p>"A busca pela pacificação de entendimentos é essencial para a segurança jurídica. O dispositivo proposto admite a desconsideração de responsabilidade do agente público por decisão ou opinião baseada em interpretação jurisprudencial ou doutrinária não pacificada ou mesmo minoritária. Deste modo, a propositura atribui discricionariedade ao administrado em agir com base em sua própria convicção, o que se traduz em insegurança jurídica."</p> <p>Ouvidos o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União.</p>
15.18.009	<p>- § 2º do art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de Setembro de 1942, com a redação dada pelo art. 1º do projeto</p> <p>§ 2º O agente público que tiver de se defender, em qualquer esfera,</p>	Apoio ao agente público	<p><b>Origem:</b> <a href="#">Texto inicial</a> alterado pela <a href="#">Emenda nº 1-T</a>.</p> <p><b>Justificativa:</b> [...] as diretrizes propostas pelos ilustres professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano Marques Neto podem ser assim resumidas: - Impedem a responsabilização</p>	<p>"Os dispositivos criam direito subjetivo para o agente público obter apoio e defesa pela entidade, em qualquer esfera, decorrente de ato ou conduta praticada no exercício regular de suas competências, inclusive nas despesas com a defesa. Tal como se apresenta, fica caracterizada a não exclusividade do órgão de advocacia pública na pres-</p>



Secretaria Legislativa do Congresso Nacional – SLCN

## Estudo do Veto nº 15/2018

DISPOSITIVO VETADO	ASSUNTO	ORIGEM/JUSTIFICATIVA	RAZÃO PRESIDENCIAL DO VETO	
	por ato ou conduta praticada no exercício regular de suas competências e em observância ao interesse geral terá direito ao apoio da entidade, inclusive nas despesas com a defesa.	injusta de autoridade em caso de revisão de suas decisões [...]”	tação, podendo impor a cada entidade dispêndio financeiro indevido, sem delimitar hipóteses de ocorrência de tais apoios nem especificar o órgão responsável por esse amparo, o que poderia gerar significativos ônus sobretudo para os entes subnacionais.”  Ouvidos os Ministérios da Justiça e da Transparência e Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União.	
15.18.010	<p><b>- § 3º do art. 28 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de Setembro de 1942, com a redação dada pelo art. 1º do projeto</b></p> <p>§ 3º Transitada em julgado decisão que reconheça a ocorrência de dolo ou erro grosseiro, o agente público ressarcirá ao erário as despesas assumidas pela entidade em razão do apoio de que trata o § 2º deste artigo.</p>	Ressarcimento ao erário após o trânsito em julgado	<p><b>Origem:</b> <a href="#">Emenda nº 13-CCJ</a>.</p> <p><b>Justificativa:</b> “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”.</p>	“Os dispositivos criam direito subjetivo para o agente público obter apoio e defesa pela entidade, em qualquer esfera, decorrente de ato ou conduta praticada no exercício regular de suas competências, inclusive nas despesas com a defesa. Tal como se apresenta, fica caracterizada a não exclusividade do órgão de advocacia pública na prestação, podendo impor a cada entidade dispêndio financeiro indevido, sem delimitar hipóteses de ocorrência de tais apoios nem especificar o órgão responsável por esse amparo, o que poderia gerar significativos ônus sobretudo para os entes subnacionais.”  Ouvidos os Ministérios da Justiça e da Transparência e Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União.
15.18.011	<b>- § 2º do art. 29 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de Setembro de 1942, com a redação dada pelo art. 1º do projeto</b>	Publicação das contribuições em consulta pública	<p><b>Origem:</b> <a href="#">Texto inicial</a> alterado pela <a href="#">Emenda nº 14-CCJ</a></p> <p><b>Justificativa:</b> “[...] as diretrizes propostas pelos ilustres professores</p>	“Configura-se de todo louvável o comando do dispositivo de tornar obrigatória a publicação das contribuições oriundas das consultas públicas que precedam a edição de atos normati-



Secretaria Legislativa do Congresso Nacional – SLCN

## Estudo do Veto nº 15/2018

DISPOSITIVO VETADO	ASSUNTO	ORIGEM/JUSTIFICATIVA	RAZÃO PRESIDENCIAL DO VETO
§ 2º É obrigatória a publicação, preferencialmente por meio eletrônico, das contribuições e de sua análise, juntamente com a do ato normativo.		<p>Carlos Ari Sundfeld e Floriano Marques Neto podem ser assim resumidas: - Impõem a consulta pública obrigatória para a edição de regulamentos administrativos [...];"</p> <p>"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."</p>	<p>vos. Não obstante, a extensão dessa obrigatoriedade à publicação também das respectivas análises, e de modo concomitante à edição do respectivo ato normativo, poderia tornar extremamente morosa e ineficiente a sistemática por parte dos órgãos ou Poderes, ou mesmo retardar sua implementação, indo de encontro ao interesse público e recomendando, assim, o voto do parágrafo."</p> <p>Ouvidos o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e a Advocacia-Geral da União.</p>