



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 684, DE 2015

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 48, de 2015, tendo como primeiro signatário o Senador Vicentinho Alves, 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.

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.

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, 2 de setembro de 2015.

Senador **JOSÉ MARANHÃO**, Presidente

Senador **VALDIR RAUPP**, Relator



Senado Federal

Relatório de Registro de Presença
CCJ, 02/09/2015 às 10h - 23ª, Ordinária

Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

Bloco de Apoio ao Governo(PDT, PT, PP)			
TITULARES		SUPLENTES	
JORGE VIANA	PRESENTE	1. WALTER PINHEIRO	PRESENTE
GLEISI HOFFMANN	PRESENTE	2. DELCÍDIO DO AMARAL	PRESENTE
JOSÉ PIMENTEL	PRESENTE	3. LINDBERGH FARIAS	PRESENTE
FÁTIMA BEZERRA	PRESENTE	4. ANGELA PORTELA	PRESENTE
HUMBERTO COSTA		5. ZEZE PERRELLA	
ACIR GURGACZ	PRESENTE	6. PAULO PAIM	PRESENTE
BENEDITO DE LIRA	PRESENTE	7. IVO CASSOL	PRESENTE
CIRO NOGUEIRA		8. ANA AMÉLIA	PRESENTE

Bloco da Maioria(PMDB, PSD)			
TITULARES		SUPLENTES	
EUNÍCIO OLIVEIRA	PRESENTE	1. ROBERTO REQUIÃO	
EDISON LOBÃO	PRESENTE	2. OMAR AZIZ	
RICARDO FERRAÇO	PRESENTE	3. GARIBALDI ALVES FILHO	
ROMERO JUCÁ	PRESENTE	4. WALDEMIR MOKA	PRESENTE
SIMONE TEBET	PRESENTE	5. DÁRIO BERGER	
VALDIR RAUPP	PRESENTE	6. ROSE DE FREITAS	
JADER BARBALHO	PRESENTE	7. SÉRGIO PETECÃO	
JOSÉ MARANHÃO	PRESENTE	8. RAIMUNDO LIRA	PRESENTE

Bloco Parlamentar da Oposição(PSDB, DEM)			
TITULARES		SUPLENTES	
JOSÉ AGRIPINO	PRESENTE	1. ALOYSIO NUNES FERREIRA	PRESENTE
RONALDO CAIADO	PRESENTE	2. ALVARO DIAS	PRESENTE
AÉCIO NEVES	PRESENTE	3. ATAÍDES OLIVEIRA	
JOSÉ SERRA	PRESENTE	4. MARIA DO CARMO ALVES	
ANTONIO ANASTASIA	PRESENTE	5. WILDER MORAIS	PRESENTE

Bloco Parlamentar Socialismo e Democracia(PCdoB, PPS, PSB, PSOL)			
TITULARES		SUPLENTES	
ANTONIO CARLOS VALADARES	PRESENTE	1. VANESSA GRAZZIOTIN	PRESENTE
ROBERTO ROCHA	PRESENTE	2. MARTA SUPPLY	PRESENTE
RANDOLFE RODRIGUES	PRESENTE	3. JOSÉ MEDEIROS	PRESENTE



Senado Federal

Relatório de Registro de Presença
CCJ, 02/09/2015 às 10h - 23ª, Ordinária

Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR, PRB)	
TITULARES	SUPLENTES
EDUARDO AMORIM PRESENTE	1. FERNANDO COLLOR
MARCELO CRIVELLA	2. BLAIRO MAGGI PRESENTE
MAGNO MALTA PRESENTE	3. ELMANO FÉRRER