

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 7.448, DE 2017

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.

Autor: SENADO FEDERAL - ANTONIO ANASTASIA

Relator: Deputado Paulo Abi-Ackel

I - RELATÓRIO

Busca-se, mediante o Projeto de Lei nº 7.448, de 2017, acrescentar 11 artigos à Lei de Introdução às normas do direito brasileiro (LINDB), de modo a introduzir disposições relativas à segurança jurídica e à eficiência na criação e aplicação do direito público.

De acordo com o parecer apresentado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, o projeto de lei foi inspirado nos estudos e pesquisas dos professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques, ambos da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, e tem a finalidade de aprimorar a qualidade decisória dos órgãos administrativos, judiciais e de controle nos três níveis da federação brasileira.

A proposta pretende tornar expressos alguns princípios e regras de interpretação e decisão que, segundo a doutrina atual, devem ser observados pelas autoridades administrativas ao aplicar a lei. Vale dizer que algumas destas iniciativas já foram incorporadas ao novo código de processo civil.

Assim, a proposta sugere parâmetros a serem observados quando autoridades administrativas tomam decisões fundadas em cláusulas gerais ou conceitos jurídicos indeterminados. Busca também conferir aos administrados o direito a normas de transição proporcionais e adequadas, bem como estabelece um regime para que negociações entre autoridades públicas e particulares ocorram de forma transparente e eficiente.

Por meio da proposição, cria-se a ação civil pública declaratória de validade de atos, contratos, ajustes e normas administrativas, com efeito *erga omnes*, de modo a reduzir a insegurança jurídica que surge em diversas situações, quando diferentes magistrados passam a deferir liminares em sentidos opostos sobre a mesma questão. Regula-se ainda os efeitos da invalidação dos atos em geral, obrigando a autoridade a avaliar na motivação as consequências de eventual nulidade e a indicar maneiras para que a harmonização com o ordenamento jurídico ocorra de forma proporcional e sem prejuízos excessivos aos envolvidos.

Dispõe ainda que o agente público não será responsabilizado quando a respectiva decisão for amparada por jurisprudência ou doutrina ainda não pacificadas, mesmo que a tese contrária venha a prevalecer posteriormente nos tribunais ou órgãos de controle judiciais. Impõe ademais a consulta pública prévia para manifestação dos interessados, em caso de edição de normas de caráter geral por autoridade administrativa, bem como a edição de súmulas e regulamentos destinados a pacificar dúvidas originárias da aplicação de normas a casos concretos.

Compete a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania o exame da constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito da proposta.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A proposição atende aos preceitos constitucionais formais concernentes à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimação de iniciativa parlamentar, nos exatos termos dos artigos 22, inciso I, 48 e 61, todos da Constituição da República.

Quanto à constitucionalidade material e juridicidade, não há nada a reparar.

Não há mais surpresa hoje na afirmativa de que a Constituição da República é o centro do ordenamento jurídico, tornando-se o filtro mediante o qual toda e qualquer lei e norma devem ser interpretadas. Se antes os Códigos, agora as Constituições. Se antes as regras, agora os princípios e os direitos fundamentais.

Mas há um paradoxo nesta evolução do pensamento jurídico. É que as normas mais importantes do ordenamento também são as mais vagas e genéricas, o que confere margem para amplas divergências interpretativas e contribui para o aumento da insegurança jurídica.

Por outro lado, simplesmente não é possível retornar ao sistema anterior, no qual se acreditava que a aplicação da lei ao caso concreto decorreria somente de um processo lógico-subsuntivo. Ninguém mais acredita ser possível editar leis que tenham as respostas para todos os problemas ou, sequer, adaptar e atualizar regras específicas com a velocidade que o desenvolvimento social e tecnológico exige.

A sociedade não é mais simples e soluções para problemas complexos frequentemente são criadas a partir do processo interpretativo de normas genéricas. Nas palavras dos professores Floriano de Azevedo Marques Neto e Egon Bockmann Moreira:

[...] é imperioso compreender o Direito sob o ponto de vista que cogite do futuro e da plurissubjetividade dos efeitos das decisões. O que exige atitude operacional perante as realidades sociais – para aqui tomar emprestado algo do que, há décadas, Miguel Reale escreveu a propósito da viragem instalada pelo planejamento econômico: “do ponto-de-vista retrospectivo das fontes para o prospectivo dos modelos”

(“Direito e Planificação”. *RDP* 24/93. São Paulo: Ed. RT, abr./jun. 1973). Em suma, a aplicação do Direito precisa levar em consideração o futuro.¹

O projeto de lei ora proposto é inspirado nesta constatação. O maior inimigo de um ordenamento jurídico fundado em princípios e normas genéricas é a ausência de motivação. Alguns dos maiores problemas: a falta de transparência e a crença de que todas as soluções aos problemas da vida já estão previamente definidas na lei, sendo preciso apenas descobri-las mediante a aplicação do texto.

Quando o Decreto-Lei nº 4.657, de 1942, foi editado, o centro do ordenamento jurídico era o Código Civil e, não à toa, foi atribuída à norma o título de Lei de Introdução ao Código Civil. Em 2010, o decreto-lei mudou de nome para se tornar a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, mas nenhuma outra modificação lhe foi feita.

Assim, pode parecer estranho que regras aparentemente relacionadas ao direito público venham a ser introduzidas neste decreto-lei, mas, em verdade, cuida-se de introduzir novas balizas interpretativas para a aplicação de todo o direito. A exemplo, eis o que afirmam os professores Carlos Ari Sundfeld e Bruno Meyerhof Salama sobre o artigo 20 da proposta:

O projeto de lei sugere um art. 20 para a LICC. Ele trataria das decisões judiciais, administrativas e controladoras (dos Tribunais de Contas, hoje ativos e interventivos) que se baseiem em “valores jurídicos abstratos” (que podem ser entendidos como princípios). É fácil entender a importância de uma norma desse tipo. Como hoje se acredita cada vez mais que os princípios podem ter força normativa – não só nas omissões legais, mas em qualquer caso – o mínimo que se pode exigir é que juízes e controladores (assim como os administradores) pensem como políticos. Por isso, a proposta é que eles tenham de ponderar sobre “as consequências práticas da decisão” e considerar as “possíveis alternativas” (art. 20, *caput* e parágrafo único).²

¹ R. de Dir. Público da Economia – RDPE | Belo Horizonte, ano 14, n. 54, p. 209-211, abr./jun. 2016.

² R. de Dir. Público da Economia – RDPE | Belo Horizonte, ano 14, n. 54, p. 213-216, abr./jun. 2016.

Desse modo, presente também ao projeto de lei a constitucionalidade material e a juridicidade, pois a proposta encontra-se de acordo com os princípios gerais e racionalidade do atual sistema jurídico.

Nada a reparar quanto à técnica legislativa. Tem-se entendido que o artigo 1º do projeto de lei não precisa descrever o âmbito de aplicação da norma nos casos em que a proposta vise apenas alterar lei já vigente no ordenamento jurídico.

Em relação ao mérito, o projeto, em seus arts. 20 e 21, confere maior concretude ao princípio da motivação, pois determina que as decisões nas esferas administrativa, controladora e judicial sejam tomadas não apenas com fundamentos principiológicos, mas considerando suas consequências práticas e, sobretudo, ponderando as alternativas possíveis. Exige, ainda, a prolação de decisões razoáveis e proporcionais, de forma que os danos delas decorrentes sejam de extensão e intensidade adequadas ao caso concreto.

Com essas disposições, caminhamos para ter decisões devidamente motivadas, com o detalhamento e a especificidade necessárias, de modo a não restarem dúvidas do respeito do seu conteúdo à legalidade e à proporcionalidade.

Em seu art. 22, atentando-se para as muitas dificuldades que os gestores enfrentam na realidade da administração pública, o projeto preocupa-se em definir balizas para a interpretação de normas sobre gestão pública, a fim de que a regularidade dos atos de gestão não seja analisada apenas a partir da “letra fria” da lei, mas que sejam considerados todos os percalços e limitadores da atuação dos gestores.

Preza-se pela implementação de um controle prudente e responsável, que averigue as peculiaridades e as circunstâncias fáticas a que estão submetidos os gestores públicos, considerando, assim, a complexidade que envolve o desempenho diário da função administrativa.

No tocante aos arts. 23 e 24 do projeto, verificamos neles a clara preocupação com o respeito ao princípio da segurança jurídica. Este, um dos mais relevantes princípios do Direito, é o garantidor da estabilidade das

relações jurídicas, conferindo aos cidadãos a confiança de que, no caso de novas interpretações ou orientações sobre determinada norma que interfiram na validade de atos ou contratos, sejam preservadas situações já devidamente constituídas no tempo e garantida uma transição razoável quando inevitável a exigência do novo dever ou do novo condicionamento de direito.

Nas palavras do professor Celso Antônio Bandeira de Mello:

Bem por isto, o Direito, conquanto seja, como tudo o mais, uma constante mutação, para ajustar-se a novas realidades e para melhor satisfazer interesses públicos, manifesta e sempre manifestou, em épocas de normalidade, um compreensível empenho em efetuar suas inovações causando o menos trauma possível, a menor comoção, às relações jurídicas passadas que se perlongaram no tempo ou que dependem da superveniência de eventos futuros previstos.³

É nesse sentido, portanto, em respeito à segurança jurídica e aos próprios princípios da lealdade e da boa-fé, que se trouxe no projeto a necessidade de sempre se estabelecer uma transição em caso de mudança de interpretação, mesmo que não haja regime previamente estabelecido, permitindo-se que, a partir do diálogo entre o interessado e a autoridade prolatora da decisão definidora de nova orientação, seja negociada a referida transição, com a celebração de um compromisso para o ajustamento.

Vale dizer que o novo Código de Processo Civil já incorporou princípio similar, ao dispor nos §§ 3º 4º do art. 927:

§ 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica.

§ 4º A modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia.

³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p.125.

Ainda prezando pela segurança jurídica, bem como pela continuidade das atividades administrativas, o projeto, em seu art. 25, instituiu a possibilidade de o ente público ajuizar ação declaratória de validade de ato ou contrato, cujo rito será o mesmo da ação civil pública.

A sentença de procedência proferida no âmbito da referida ação tornará absoluta a validade do ato ou contrato objeto de questionamento e produzirá efeitos contra todos, razão pela qual em muito contribuirá para o bom andamento das atividades administrativas.

No tocante aos arts. 26 e 27 do projeto, conforme consignado no Parecer (SF) nº 22, de 2017, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, seu objetivo, de fato, é o reforço da prática da administração pública consensual ou dialógica, uma concepção moderna de Estado, que preza pela cultura do diálogo entre a sociedade e os órgãos e entes públicos, em contraponto à administração pública monológica, resistente a esse processo comunicacional.

Em caso de razões de relevante interesse geral, confere-se à autoridade administrativa a possibilidade de, após ouvir o órgão jurídico competente e, sendo o caso, realizar consulta pública, celebrar compromisso com os interessados, para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público.

Permite-se, ainda, que, no curso de processo na esfera administrativa, controladora ou judicial, seja celebrado compromisso processual, para prevenir ou regular eventual compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos.

Tais dispositivos buscam uma aproximação entre o administrador e o cidadão, permitindo que estes, por meio do diálogo e do consenso, encontrem soluções que atendam à eficiência administrativa, respeitando-se os direitos e garantias individuais.

O art. 28 do projeto, por sua vez, positiva tema bastante relevante, relacionado à responsabilidade de agentes públicos por decisões e opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

De fato, com a oscilação própria que é do direito, visto que em constante construção e reconstrução, é imperativo salvaguardar profissionais que emitem decisões e opiniões técnicas baseadas em jurisprudência, doutrina, orientação geral ou interpretação razoável, devendo a responsabilização pessoal ocorrer apenas em caso de erro grosseiro ou dolo. Nesse sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, como bem pontuou o Parecer (SF) nº 22, de 2017, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal.

Registre-se a tempestividade da inclusão, durante a tramitação do projeto perante o Senado Federal, do § 3º ao art. 28, para prever que, em caso de reconhecimento, por decisão transitada em julgado, da ocorrência de dolo ou erro grosseiro por parte do agente público, o erário seja ressarcido dos recursos públicos gastos com a defesa do agente.

Quanto ao disposto no art. 29 do projeto, sabe-se que inúmeros atos normativos editados pela administração pública, que não passam pela exposição própria do processo legislativo, afetam sensivelmente a vida dos cidadãos. A realização prévia de consulta pública nessas situações, conferindo a oportunidade de manifestação pelos interessados, dará a transparência devida para o processo, prestigiando a participação popular e, por conseguinte, conferindo-lhe maior legitimidade.

Por fim, o art. 30 do projeto, incluído pelo Parecer (SF) nº 22, de 2017, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, reforça a necessidade de observância do princípio da segurança jurídica na aplicação de normas pela administração pública, ao estabelecer que os regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas devem vincular a atuação dos órgãos e entidades públicas, enquanto não sejam objeto de revisão.

Trata-se de prestigiar a própria transparência na atuação administrativa, de modo que novas orientações firmadas só sejam exigíveis após objeto da devida publicidade.

Ante o exposto, nosso voto é pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 7.448, de 2017. Quanto ao mérito, votamos pela aprovação da proposta.

Sala da Comissão, em de de 2017.

Deputado Paulo Abi-Ackel
Relator