



C0067078A

CÂMARA DOS DEPUTADOS

## **RECURSO N.º 269, DE 2017**

**(Da Sra. Erika Kokay e outros)**

Recurso ao Plenário contra apreciação conclusiva das Comissões sobre o Projeto de Lei nº 7448/2017(PLS 349/2015).

**DESPACHO:**  
PUBLIQUE-SE. SUBMETA-SE AO PLENÁRIO.

**PUBLICAÇÃO INICIAL**  
Art. 137, caput - RICD

Senhor Presidente,

Com base no art. 58, §2º, I, da Constituição Federal, c/c os arts. 58, § 1º e 132, § 2º do Regimento Interno, recorremos ao Plenário contra a apreciação conclusiva do Projeto de Lei nº 7.448 de 2017, que “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.”

## JUSTIFICAÇÃO

O projeto de lei foi distribuído à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para análise de Mérito e art. 54, RICD.

Trata-se de proposta de alteração legislativa - PLS nº 349, de 2015 - do Senador Antonio Anastasia, que inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB – Decreto-lei nº 4.657, de 1942), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Em 19 de abril de 2017 o projeto foi encaminhado por ofício ao Primeiro-Secretário da Câmara dos Deputados para fins de revisão. O Projeto na Câmara (7748/2017) teve rápida tramitação, de maneira conclusiva na comissão, na esteira do relatório do Deputado Paulo Abi-Ackel.

A tramitação de forma terminativa não permitiu os necessários debates públicos sobre o tema que interessa não apenas à Administração Pública, mas também aos cidadãos como administrados, aos órgãos de controle, como os Tribunais de Contas e as Controladorias, e ao Poder Judiciário.

A proposta de alteração legislativa, no entanto, tem como destinatários não apenas representantes da Administração Pública, como, ainda, os órgãos de controle administrativo e o Poder Judiciário na tarefa de aplicação normativa, além de atingir, como corolário, a própria esfera de cidadania dos administrados.

Consta no relatório que concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto nº 7.448, de 2017, já na Câmara dos Deputados, que contempla disposições que acrescem 11 artigos à na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), o objetivo de se conferir segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Observa-se ainda no relatório, na referência à origem do projeto, para o qual colaboraram professores da Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas, que a finalidade é

a de aprimorar a qualidade decisória dos órgãos administrativos, judiciais e de controle nos três níveis da federação brasileira. Explicitamente, “a proposta pretende tornar expressos alguns princípios e regras de interpretação e decisão”.

A despeito desse contexto geral que deu suporte à proposta de alteração legislativa e aos pareceres favoráveis nas comissões, inclusive em caráter terminativo, as análises dos diversos dispositivos apontam inexoravelmente para um sentido inverso ao proposto, que poderiam ter sido aperfeiçoados acaso o debate público no âmbito do Parlamento, e especialmente da Câmara dos Deputados, conseguisse envolver, de forma plural, os potencialmente atingidos.

Na espécie, importante conferir destaque à análise crítica dos dispositivos constantes no projeto.

Sala das Sessões, em 1º de novembro 2017.

Deputada **ERIKA KOKAY – PT/DF**



CÂMARA DOS DEPUTADOS

SECRETARIA-GERAL DA MESA

Serviço de Análise de Proposições - SERAP

(Fones: 3216-1110 / 1111 / 1112 - Fax: 3216-1105 - e-mail: [secap.sgm@camara.gov.br](mailto:secap.sgm@camara.gov.br))

## CONFERÊNCIA DE ASSINATURAS

(55ª Legislatura 2015-2019)

Página: 1 de 3

**Proposição:** REC 0289/17

**Autor da Proposição:** ERIKA KOKAY E OUTROS

**Data de Apresentação:** 01/11/2017

**Ementa:** Recurso ao Plenário contra apreciação conclusiva das Comissões sobre o Projeto de Lei nº 7448/2017(PLS 349/2015)

**Possui Assinaturas Suficientes:** SIM

**Totais de Assinaturas:**

Confirmadas	079
Não Conferem	004
Fora do Exercício	000
Repetidas	009
Ilégitimas	000
Retiradas	000
Total	082

### Confirmadas

1	ADALBERTO CAVALCANTI	AVANTE	PE
2	ADELMO CARNEIRO LEÃO	PT	MG
3	ALIEL MACHADO	REDE	PR
4	ANA PERUGINI	PT	SP
5	ANDRÉ ABDON	PP	AP
6	ANGELIM	PT	AC
7	ANTONIO BULHÕES	PRB	SP
8	BENEDITA DA SILVA	PT	RJ
9	BETO ROSADO	PP	RN
10	CABUÇU BORGES	PMDB	AP
11	CARLOS ANDRADE	PHS	RR
12	CARLOS HENRIQUE GAGUIM	PODE	TO
13	CÉLIO SILVEIRA	PSDB	GO
14	CÉSAR MESSIAS	PSB	AC
15	CHICO LOPES	PCdoB	CE
16	DAMIÃO FELICIANO	PDT	PB
17	DANIEL VILELA	PMDB	GO
18	DELEGADO ÉDER MAURO	PSD	PA
19	DIEGO GARCIA	PHS	PR
20	EDMILSON RODRIGUES	PSOL	PA
21	EDUARDO DA FONTE	PP	PE
22	ERIKA KOKAY	PT	DF
23	ERIVELTON SANTANA	PEN	BA
24	EVANDRO ROMAN	PSD	PR

25	EZEQUIEL FONSECA	PP	MT
26	FÁBIO MITIDIERI	PSD	SE
27	FÁBIO SOUSA	PSDB	GO
28	FÉLIX MENDONÇA JÚNIOR	PDT	BA
29	FRANKLIN	PP	MG
30	GILBERTO NASCIMENTO	PSC	SP
31	GIVALDO VIEIRA	PT	ES
32	HEULER CRUVINEL	PSD	GO
33	HILDO ROCHA	PMDB	MA
34	JORGE Solla	PT	BA
35	JOSÉ FOGAÇA	PMDB	RS
36	JOSÉ OTÁVIO GERMANO	PP	RS
37	JOSE STÉDILE	PSB	RS
38	JUNIOR MARRECA	PEN	MA
39	LEO DE BRITO	PT	AC
40	LEONARDO MONTEIRO	PT	MG
41	LEOPOLDO MEYER	PSB	PR
42	LINCOLN PORTELA	PRB	MG
43	LUCIO VIEIRA LIMA	PMDB	BA
44	LUIS TIBÉ	AVANTE	MG
45	LUIZ COUTO	PT	PB
46	LUIZ SÉRGIO	PT	RJ
47	MARCELO ÁLVARO ANTÔNIO	PR	MG
48	MARCELO DELAROLI	PR	RJ
49	MARCON	PT	RS
50	MARCUS VICENTE	PP	ES
51	MÁRIO NEGROMONTE JR.	PP	BA
52	MAURO LOPES	PMDB	MG
53	MIGUEL HADDAD	PSDB	SP
54	MIRO TEIXEIRA	REDE	RJ
55	NELSON MARQUEZELLI	PTB	SP
56	NILTON CAPIXABA	PTB	RO
57	OSMAR SERRAGLIO	PMDB	PR
58	PAES LANDIM	PTB	PI
59	PAUDERNEY AVELINO	DEM	AM
60	PAULO FOLETO	PSB	ES
61	RENZO BRAZ	PP	MG
62	ROCHA	PSDB	AC
63	RONALDO FONSECA	PROS	DF
64	RONALDO LESSA	PDT	AL
65	RONALDO MARTINS	PRB	CE
66	ROSANGELA GOMES	PRB	RJ
67	SÁGUAS MORAES	PT	MT
68	SÉRGIO VIDIGAL	PDT	ES
69	SEVERINO NINHO	PSB	PE
70	SÓSTENES CAVALCANTE	DEM	RJ
71	THIAGO PEIXOTO	PSD	GO
72	VALMIR ASSUNÇÃO	PT	BA
73	VICENTINHO	PT	SP

Conferência de Assinaturas (Ordem alfabética)	Página: 3 de 3
--	----------------

74	VINICIUS CARVALHO	PRB	SP
75	WALNEY ROCHA	PEN	RJ
76	WELITON PRADO	PROS	MG
77	ZÉ AUGUSTO NALIN	PMDB	RJ
78	ZÉ GERALDO	PT	PA
79	ZECA DO PT	PT	MS



**CÂMARA DOS DEPUTADOS**

**PROJETO DE LEI N.º 7.448-A, DE 2017**  
**(Do Senado Federal)**

**PLS nº 349/2015**  
**Ofício nº 304/17 (SF)**

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; tendo parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação (relator: DEP. PAULO ABI-ACKEL).

**DESPACHO:**

À COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA  
 (MÉRITO E ART. 54, RICD)

**APRECIAÇÃO:**

Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

**S U M Á R I O**

I - Projeto inicial

II - Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania:

- Parecer do relator
- Parecer da Comissão

O Congresso Nacional decreta:

**Art. 1º** O Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), passa a vigorar acrescido dos seguintes artigos:

“Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.

Art. 21. A decisão que, na esfera administrativa, controladora ou judicial, decretar a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa deverá indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas.

Parágrafo único. A decisão a que se refere o **caput** deverá, quando for o caso, indicar as condições para que a regularização ocorra de modo proporcional e equânime e sem prejuízo aos interesses gerais, não se podendo impor aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que, em função das peculiaridades do caso, sejam anormais ou excessivos.

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

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.

Parágrafo único. Se o regime de transição, quando aplicável nos termos do **caput**, 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.

Art. 24. A revisão, na esfera administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as

orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.

Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as interpretações e especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.

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 **erga omnes**.

§ 1º A ação de que trata o **caput** será processada conforme o rito aplicável à ação civil pública.

§ 2º O Ministério Pùblico será citado para a ação, podendo abster-se, contestar ou aderir ao pedido.

§ 3º A declaração de validade poderá abranger a adequação e a economicidade dos preços ou valores previstos no ato, contrato ou ajuste.

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:

I – buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II – poderá envolver transação quanto a sanções e créditos relativos ao passado e, ainda, o estabelecimento de regime de transição;

III – não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV – deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

§ 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.

Art. 27. A decisão do processo, na esfera administrativa, controladora ou judicial, poderá impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos.

§ 1º A decisão sobre a compensação será motivada, ouvidas previamente as partes sobre seu cabimento, sua forma e, se for o caso, seu valor.

§ 2º Para prevenir ou regular a compensação, poderá ser celebrado compromisso processual entre os envolvidos.

Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

§ 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.

§ 2º O agente público que tiver de se defender, em qualquer esfera, 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.

§ 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.

Art. 29. Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão.

§ 1º A convocação conterá a minuta do ato normativo e fixará o prazo e demais condições da consulta pública, observadas as normas legais e regulamentares específicas, se houver.

§ 2º É obrigatória a publicação, preferencialmente por meio eletrônico, das contribuições e de sua análise, juntamente com a do ato normativo.

Art. 30. As autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas.

Parágrafo único. Os instrumentos previstos no **caput** terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão.”

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, salvo o art. 29, que entrará em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial.

Senado Federal, em 19 de abril de 2017.

Senador Eunício Oliveira  
Presidente do Senado Federal

## COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

### I – RELATÓRIO

Busca-se, mediante o Projeto de Lei nº 7.448, de 2017, acrescer 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 decorria 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.<sup>1</sup>

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 intervencionistas) 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).<sup>2</sup>

---

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

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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.

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.

---

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

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

### III - PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, em reunião ordinária realizada hoje, opinou pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº 7.448/2017, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Paulo Abi-Ackel, contra o voto do Deputado Luiz Couto.

Estiveram presentes os Senhores Deputados:

Rodrigo Pacheco - Presidente, Alceu Moreira e Marcos Rogério - Vice-Presidentes, Alessandro Molon, Andre Moura, Antonio Bulhões, Benjamin Maranhão, Betinho Gomes, Bilac Pinto, Carlos Bezerra, Chico Alencar, Cleber Verde, Cristiane Brasil, Delegado Edson Moreira, Edio Lopes, Edmar Arruda, Elizeu Dionizio, Expedito Netto, Fábio Sousa, Félix Mendonça Júnior, Francisco Floriano, Hildo Rocha, Hugo Leal, Jutahy Junior, Luiz Couto, Luiz Fernando Faria, Magda Mofatto, Maria do Rosário, Nelson Marquezelli, Paes Landim, Paulo Abi-Ackel, Paulo Teixeira, Rocha, Ronaldo Fonseca, Rubens Bueno, Sergio Zveiter, Silvio Torres, Tadeu Alencar, Thiago Peixoto, Vicente Arruda, Wadih Damous, Arnaldo Faria de Sá, Aureo, Capitão Augusto, Celso Maldaner, Covatti Filho, Evandro Roman, Flavinho, Gonzaga Patriota, Hiran Gonçalves, Jones Martins, Jorginho Mello, Laerte Bessa, Lincoln Portela, Lucas Vergilio, Pastor Eurico, Pauderney Avelino, Pedro Vilela, Rogério Peninha Mendonça, Sandro Alex e Soraya Santos.

Sala da Comissão, em 24 de outubro de 2017.

Deputado RODRIGO PACHECO

Presidente

**FIM DO DOCUMENTO**