



CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N° , DE 2019. (DO SR. LUIZ FLÁVIO GOMES)

Susta parcialmente o Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, que regulamenta o disposto no art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Fica sustada, nos termos do art. 49, inciso V, da Constituição Federal, a aplicação dos artigos 1º, 2º, 4º, § 5º, 8º, 9º, 10 e 12, do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A despeito da irrefutável relevância da tentativa de regulamentação e aclaramento de determinados dispositivos da denominada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB - Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942) nos moldes propostos pelo Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, constata-se que o edito presidencial é incompatível com preceitos constitucionais e legais essenciais à sua própria legitimação e justificam sobremaneira o presente Projeto de Decreto Legislativo.

A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro consiste em um diploma que disciplina a aplicação das leis em geral, estabelecendo parâmetros exegéticos sobre vigência, validade, eficácia, aplicação, formas de interpretação, conflito de normas no tempo e no espaço, sendo certo que qualquer decreto que venha a regulamentá-la necessariamente acarretará repercussões em todo ordenamento jurídico, inclusive objetivamente na aplicação de normas hierarquicamente superiores ao provimento presidencial.

À vista disso, o decreto em comento exorbita o poder regulamentar atribuído ao Poder Executivo, posto que, em última análise, engendra verdadeiras normas de direito administrativo, processual e civil que deveriam ser concebidas por lei em sentido estrito, subordinada ao devido processo legislativo.

O Presidente da República poderia ter se valido das prerrogativas constitucionais para iniciativa de lei previstas nos artigos 61, § 1º, e 84, III, da Constituição Federal, mas não poderia ter estabelecido diretamente tais normas à revelia do Poder Legislativo.

Ademais, é entendimento consolidado na doutrina e na jurisprudência que um ato infralegal jamais poderá ter o condão de limitar ou suprimir direitos e critérios estabelecidos por lei e tampouco criar prerrogativas funcionais e regras hermenêuticas carecedoras de amparo legal.

Assim, admitir-se um decreto presidencial que aborda assuntos reservados à lei ao pretexto de regulamentação normativa e auto-organização do Poder Executivo representaria um desprezo à constitucionalidade e à legalidade inexoravelmente exigida aos atos regulamentares, razão pela qual o Decreto em comento há de ser parcialmente sustado.

No mesmo sentido dos argumentos até então aduzidos, destaca-se da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal o seguinte elucidativo julgado:

“A reserva de lei em sentido formal qualifica-se como instrumento constitucional de preservação da integridade de direitos e garantias fundamentais. - O princípio da reserva de lei atua como expressiva limitação constitucional ao poder do Estado, cuja competência regulamentar, por tal razão, não se reveste de suficiente idoneidade jurídica que lhe permita restringir direitos ou criar obrigações. *Nenhum ato regulamentar pode criar obrigações ou restringir direitos, sob pena de incidir em domínio constitucionalmente reservado ao âmbito de atuação material da lei em sentido formal.* - O abuso de poder regulamentar, especialmente nos casos em que o Estado atua “contra

legem" ou "praeter legem", não só expõe o ato transgressor ao controle jurisdicional, mas viabiliza, até mesmo, tal a gravidade desse comportamento governamental, o exercício, pelo Congresso Nacional, da competência extraordinária que lhe confere o art. 49, inciso V, da Constituição da República e que lhe permite sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar. (Supremo Tribunal Federal, Tribunal Pleno, AC 1.033 AgR-QO, Relator Ministro Celso de Mello, j. 25/5/2006, DJ de 16/6/2006)

A exorbitação do poder regulamentar é evidenciada em diversos dispositivos do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, que serão aduzidos exaustivamente a seguir para corroborar a devida justificação do presente projeto de decreto legislativo.

De saída, o art. 1º assevera que o Decreto regulamenta o disposto nos art. 20 ao 30 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB - Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942), que é aplicável às decisões emanadas das “esferas administrativa, controladora e judicial”, e sequer apresenta ressalvas ou limitações que circunscrevam sua aplicabilidade ao Poder Executivo, o que torna ainda mais patente a falta de plausibilidade jurídica de parte do decreto presidencial.

O art. 2º limita indevidamente a *motivação das decisões* ao estabelecer que a contextualização dos fatos somente a integrará “quando cabível”, restrição esta incompatível, por exemplo, com o art. 50 da Lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

O § 5º do art. 4º faculta à autoridade prolatora da decisão que decretar a invalidação de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos a modular os efeitos desta para “mitigar os ônus ou as perdas dos administrados (...) que sejam anormais ou excessivos em função das peculiaridades do caso”, fato este que deixará ao alvedrio do decisor inclusive a possibilidade de agir de forma condescendente com aqueles que se beneficiaram indevidamente da Administração Pública.

No tocante à interpretação de normas sobre gestão pública, o *caput* do art. 8º determina que a exegese normativa considerará “os obstáculos, as dificuldades reais do agente público e as exigências das políticas públicas a seu cargo”, bem como o seu § 1º estabelece que “na decisão sobre a regularidade de conduta ou a validade de atos, contratos, ajustes, processos ou normas administrativos, serão consideradas as circunstâncias práticas que impuseram, limitaram ou condicionaram a ação do agente público”. Tais dispositivos, carecedores de critérios objetivos razoáveis, poderão conduzir a exageros na aplicação da denominada *Teoria*

da Reserva do Possível (utilizada no Direito como uma forma de limitar a atuação estatal no âmbito da efetivação de direitos sociais e fundamentais em suposto prestígio ao direito da maioria), bem como poderão servir de indecoroso arrimo aos servidores que propositalmente justificarão suas desídias na falta de estrutura e de recursos materiais e humanos de determinado órgão.

Já o art. 9º atribui à autoridade responsável pelo processo administrativo a possibilidade de “impor diretamente à pessoa obrigada [uma] compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos resultantes do processo ou da conduta dos envolvidos, com a finalidade de evitar procedimentos contenciosos de resarcimento de danos”. Destarte, o excesso de poderes atribuídos à autoridade, desacompanhado de quaisquer critérios objetivos, pode dar azo a exageros na imposição de tais compensações e até mesmo ensejar abuso de poder e práticas corruptivas por parte do decisor.

Em relação ao art. 10, que facilita à autoridade “celebrar compromissos” com os interessados quando reputar “conveniente para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situações contenciosas na aplicação do direito público”, mais uma vez o excesso de poderes dado à autoridade somado à ausência de critérios objetivos para o seu exercício podem resultar em despropósitos funcionais e, em última análise, em práticas incompatíveis com a moralidade pública.

No que diz respeito à responsabilização do agente público por suas decisões ou opiniões técnicas, o art. 12 limita a possibilidade de imputação às condutas omissivas ou comissivas dolosas ou caracterizadoras de erro grosseiro, o que pode contribuir fortemente com a desídia de determinados servidores públicos e violar os princípios da moralidade e eficiência da Administração Pública.

Ademais, novamente o decreto presidencial transborda o poder regulamentar ao estabelecer balizas que não encontram supedâneo nas leis em sentido estrito que tratam especificamente da responsabilização de servidores públicos, tais como a Lei nº 8.112/90 (regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais) e a Lei nº 8.429/92 (lei de improbidade administrativa, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional).

Assim sendo, a eventual criação de critérios limitadores ou ampliadores da responsabilização de servidores públicos somente é admissível mediante o devido processo legislativo necessariamente conduzido pelo Poder Legislativo.

Por todos esses motivos, seja por exorbitar o poder regulamentar, seja pela contrariedade às regras contidas em instrumentos normativos de superior hierarquia, os artigos 1º, 2º, 4º, § 5º, 8º, 9º, 10 e 12, todos do Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019, devem ser imediatamente sustados.

Sala das Sessões, em de junho de 2019.

Deputado LUIZ FLÁVIO GOMES (PSB/SP)