



Câmara dos Deputados  
Gabinete do Deputado Federal José Medeiros

## **PROJETO DE LEI Nº           , DE 2019**

(Do Sr. JOSÉ MEDEIROS)

Dispõe sobre simplificação e facilitação  
do acesso a serviços públicos e sobre a  
sistemática recursal administrativa.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, passa a vigorar  
acrescida do seguinte Capítulo III-A:

### **“CAPÍTULO III-A**

### **DO RECURSO ADMINISTRATIVO E DA REVISÃO**

Art. 12-A. Das decisões administrativas cabe recurso, em face  
de razões de legalidade e de mérito.

§1º O exercício do direito de petição e do direito de recorrer  
deve ser simplificado em qualquer instância e órgão administrativo, permitindo-  
se ao interessado a consulta ao andamento processual, em qualquer fase, e  
sendo disponibilizados canais na rede mundial de computadores voltados a  
esses fins, ainda que mediante a aposição de senha de acesso.

§ 2º O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a  
decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de três dias, o encaminhará à  
autoridade superior.

§ 3º Salvo exigência legal, a interposição de recurso  
administrativo independe de caução.

§ 4º Se o recorrente alegar que a decisão administrativa  
contraria enunciado da súmula vinculante, caberá à autoridade prolatora da

decisão impugnada, se não a reconsiderar, explicitar, antes de encaminhar o recurso à autoridade superior, as razões da aplicabilidade ou inaplicabilidade da súmula, conforme o caso.

Art. 12-B. O recurso administrativo tramitará no máximo por duas instâncias administrativas, salvo disposição legal diversa.

Art. 12-C. Têm legitimidade para interpor recurso administrativo:

I - os titulares de direitos e interesses que forem parte no processo;

II - aqueles cujos direitos ou interesses forem indiretamente afetados pela decisão recorrida;

III - as organizações e associações representativas, no tocante a direitos e interesses coletivos;

IV - os cidadãos ou associações, quanto a direitos ou interesses difusos.

Art. 12-D. Salvo disposição legal específica, é de dez dias o prazo para interposição de recurso administrativo, contado a partir da ciência ou divulgação oficial da decisão recorrida.

§ 1º Quando a lei não fixar prazo diferente, o recurso administrativo deverá ser decidido no prazo máximo de quinze dias, a partir do recebimento dos autos pelo órgão competente.

§ 2º prazo mencionado no parágrafo anterior poderá ser prorrogado por igual período, ante justificativa explícita e fundamentada.

§ 3º Para usuários cadastrados no peticionamento eletrônico a divulgação oficial deverá ser acompanhada de envio de e-mail, além de mensagem telefônica “sms” ou aplicativo de comunicação autorizado.

Art. 12-E. O recurso interpõe-se por requerimento, em meio físico ou eletrônico, no qual o recorrente deverá expor os fundamentos do pedido de reexame, podendo juntar os documentos que julgar convenientes.

Art. 12-F. Salvo disposição legal em contrário, o recurso não tem efeito suspensivo.

Parágrafo único. Havendo justo receio de prejuízo de difícil ou incerta reparação decorrente da execução, a autoridade recorrida ou a imediatamente superior poderá, de ofício ou a pedido, dar efeito suspensivo ao recurso.

Art. 12-G. Interposto o recurso, o órgão competente para dele conhecer deverá intimar os demais interessados para que, no prazo de cinco dias, apresentem alegações.

Art. 12-H. O recurso não será conhecido quando interposto:

- I - fora do prazo;
- II - perante órgão incompetente;
- III - por quem não seja legitimado;
- IV - após esaurida a esfera administrativa.

§ 1º Na hipótese do inciso II, será indicada ao recorrente a autoridade competente, sendo-lhe devolvido o prazo para recurso.

§ 2º O não conhecimento do recurso não impede a administração de rever de ofício o ato ilegal, desde que não ocorrida preclusão administrativa.

Art. 12-I. O órgão competente para decidir o recurso poderá confirmar, modificar, anular ou revogar, total ou parcialmente, a decisão recorrida, se a matéria for de sua competência.

§1º Não se considera fundamentada qualquer decisão administrativa que:

- I - se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a questão decidida;
- II - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso;
- III - invocar motivos que se prestariam a justificar qualquer outra decisão;

IV - não enfrentar os argumentos deduzidos no processo administrativo capazes de, em tese, infirmar a conclusão adotada pelo julgador;

V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pelo interessado, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

§ 2º A fundamentação da decisão do recurso administrativo deve ser a mais clara possível, divulgada integralmente na rede mundial de computadores, nos termos do §1º do art. 12-A, indicando, se for o caso, o repositório da jurisprudência administrativa utilizada, além de explicitar as provas requeridas e aceitas, bem como eventuais solicitações de informações realizadas a outros órgãos e juntadas ao processo administrativo.

§ 3º Se da aplicação do disposto no caput puder decorrer gravame à situação do recorrente, este deverá ser cientificado para que formule suas alegações antes da decisão.

Art. 12-J. Se o recorrente alegar violação de enunciado da súmula vinculante, o órgão competente para decidir o recurso explicitará as razões da aplicabilidade ou inaplicabilidade da súmula, conforme o caso.

Art. 12-K. Acolhida pelo Supremo Tribunal Federal a reclamação fundada em violação de enunciado da súmula vinculante, dar-se-á ciência à autoridade prolatora e ao órgão competente para o julgamento do recurso, que deverão adequar as futuras decisões administrativas em casos semelhantes, sob pena de responsabilização pessoal nas esferas cível, administrativa e penal.

Art. 12-L. Os processos administrativos de que resultem sanções poderão ser revistos, a qualquer tempo, a pedido ou de ofício, quando surgirem fatos novos ou circunstâncias relevantes suscetíveis de justificar a inadequação da sanção aplicada.

Parágrafo único. Da revisão do processo não poderá resultar agravamento da sanção.”

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

## JUSTIFICAÇÃO

Apenas 3% dos serviços públicos com participação federal no Brasil funcionam bem e são prestados de forma adequada à população. Outros 58% não possuem condições mínimas de qualidade, e 39% estão em estágio intermediário. É o que revela um estudo inédito do Tribunal de Contas da União – TCU em parceria com o Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração da UnB (Universidade de Brasília) concluído no início deste ano<sup>1</sup>.

O levantamento aplicou pela primeira vez uma série de índices internacionais na avaliação de 488 organizações ligadas à administração pública federal ao longo de 2017. A conclusão é que o Brasil tem avançado em seus índices de governança e gestão, mas ainda está muito longe de ter uma administração pública que atenda bem às necessidades dos cidadãos. Das instituições analisadas, apenas 14 (2,86%) foram bem avaliadas em todos os quesitos averiguados.

A análise incluiu instituições ligadas aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário: foram avaliadas 114 instituições de ensino, 11 instituições militares, 22 ministérios, 20 órgãos da administração executiva direta, 15 paraestatais, 91 tribunais, 36 unidades de saúde, 38 autarquias, 11 bancos, duas Casas Legislativas, 99 conselhos profissionais e/ou estaduais, sete serviços de apoio à Justiça, 15 fundações e sete fundos públicos de recursos.

O relatório do TCU concluiu que a maioria das instituições analisadas "não possui capacidade minimamente razoável de entregar o que se espera delas para o cidadão, gerindo bem o dinheiro público, cumprindo com suas competências e minimizando os riscos associados à sua atuação".

Na pesquisa, as instituições foram agrupadas por estágio de desenvolvimento, variando entre "inicial", "intermediário" e "avançado", nos

---

<sup>1</sup> Informações colhidas na matéria **Maioria das instituições federais não têm condições mínimas de serviços públicos, aponta estudo do TCU**, divulgada no site UOL em 15/5/2018. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/05/15/apenas-3-dos-servicos-publicos-no-brasil-sao-prestados-de-forma-adequada.htm>>. Acesso em 24/8/2019.

quais o resultado é considerado ruim ou insuficiente, regular e bom, respectivamente.

O cenário mais preocupante é o de gestão de pessoas, no qual 69% das organizações estão no estágio inicial de governança. A gestão de contratações também apresenta quadro crítico, com 56% da amostra em estágio inicial, seguida da gestão de TI com 50% no referido estágio.

Esse diagnóstico explica parcela significativa da dificuldade das organizações públicas e da falta de confiança do cidadão no governo como um todo, pois deficiências na governança impedem que a administração pública faça entregas sustentáveis à sociedade bem como que as decisões sejam tomadas exclusivamente para impactar de forma positiva a vida do cidadão.

A situação identificada “coloca em risco a capacidade de entrega das organizações, diminui a quantidade de resultados que poderiam ser gerados com os mesmos recursos investidos, além de, em algumas situações, gerarem riscos de desvinculação entre as decisões tomadas e o interesse público”, afirma o relatório da Corte de Contas.

Outro problema por trás de nossa estrutura governamental é a burocracia, excessivamente rígida e ineficiente.

Para o Professor Gustavo Fernandes, do mestrado de gestão e políticas públicas da Fundação Getúlio Vargas, o resultado do estudo do TCU não surpreende.

E o Professor alerta ainda que **os padrões de governança e gestão na administração federal são consideravelmente melhores que os encontrados na maioria dos Estados e Municípios**: "Quando você desce do nível federal, é só ladeira abaixo nesses quesitos. Fosse aplicada esta análise nestas esferas, os resultados certamente seriam ainda piores."

Veja-se que, ironicamente, o relatório do TCU foi feito em maio de 2018, quando já estava prestes a entrar em vigor a Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017 (com *vacatio legis* de 360 dias para a União), conhecida como **Código de Defesa do Usuário do Serviço Público**, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

Essa norma trouxe novas obrigações para os municípios, como o desenvolvimento de mecanismos e métodos de avaliação periódica dos serviços públicos e a implantação de conselhos de usuários. Além disso, a lei também trata do desenvolvimento e da publicação das cartas de serviços e dos direitos e deveres dos usuários.

Embora ainda esteja em *vacatio legis* para os Municípios com menos de cem mil habitantes (para os quais o prazo é de setecentos e vinte dias), o fato é que o Código de Defesa do Usuário do Serviço Público ainda “não pegou”, digamos assim, nas esferas estadual, distrital e federal. Se o estudo do TCU fosse refeito hoje, os resultados seriam os mesmos ou até piores.

Ora, se a ideia é ter essa Lei como um Código de “defesa” do consumidor, nada mais apropriado que inserir nela dispositivos que permitam ao consumidor atuar com uma certa paridade de armas com o poder público nos processos administrativos.

Eis a razão principal do PL aqui apresentado.

É sabido que tanto na zona urbana quanto na rural existem dificuldades de mobilidade devidas à distância (ou ao trânsito) e o tempo dispendido para resolução de providências administrativas, geralmente burocráticas ao extremo, diminui em muito a qualidade de vida, a capacidade laboral e o bem-estar do cidadão.

Isso justifica a nossa proposta de inserir na Lei nº 13.460/2017 dispositivo prevendo que as petições e recursos administrativos, bem como suas respostas, sejam lançadas na *internet*, a fim de poupar tempo e dinheiro das pessoas.

Por outro lado, busca-se transparência, moralidade e impessoalidade nos atos da administração pública dos quatro níveis de governo, uma vez que, no cenário atual, os julgamentos de petições e recursos administrativos ainda ocorrem sem a devida transparência, sem seguir uniformidade em julgados, usualmente não aceitando provas indicadas pelo particular (em recursos de multas, por exemplo) como oitiva de testemunhas,



contradita, depoimento do agente autuador *etc.*, nem aceitando alegações e provas trazidas contra a administração.

Nesse sentido, o artigo 12-E acima proposto permite que o recurso seja interposto por meio eletrônico e dá ao recorrente ampla liberdade para juntar os documentos probatórios que entender convenientes.

O art. 12-I, §1º, por sua vez, inova ao prever situações em que uma decisão administrativa não pode ser considerada como fundamentada. A ideia é evitar o que ocorre cotidianamente no serviço público brasileiro, onde o agente estatal limita-se a negar determinado direito invocando fundamentos genéricos, que se prestariam, por exemplo, a fundamentar qualquer outro pedido semelhante àquele formulado pelo usuário, como se todas as situações concretas fossem iguais.

Os demais dispositivos propostos são essenciais para que o cidadão tenha, no mínimo, o seu direito de petição respeitado na plenitude, já que se trata de benesse a ele concedida pela própria Lei Fundamental do Estado (art. 5º, XXXIV, “a”, da CF/88).

Pelo exposto, contamos com o apoio dos nobres Pares no sentido da aprovação deste projeto de lei.

Sala das Sessões, em        de        de 2019.

Deputado JOSÉ MEDEIROS