

PROJETO DE LEI Nº , DE 2011

(Da Deputada Jandira Feghali)

Altera a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º A ementa da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública, direta e indireta, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

Art. 2º Os arts. 1º, 2º, 16, 42 e 43 da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Pública, direta e indireta, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, visando, em especial, a proteção dos direitos dos administrados e o melhor cumprimento dos fins da Administração.

§1º Os preceitos desta lei também se aplicam aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, quando no desempenho de função administrativa.

.....
§ 3º Serão observadas no processo administrativo as seguintes fases:

I – instauração, mediante autuação de expediente, ato de ofício ou requerimento inicial que delimite o objeto do processo e identifique os interessados;

II – instrução, compreendendo, conforme seu objeto, as intimações, os meios probatórios, as diligências, audiências de órgãos técnicos, depoimentos, perícias, estudos, levantamento de dados, manifestações dos interessados mediante contraditório, ampla defesa e razões finais, quando for o caso, e demais apurações e verificações, encerrando-se com relatório conclusivo do órgão incumbido da instrução;

III – decisão, consistente na aplicação, pela autoridade julgadora, da norma ao caso concreto, mediante ato declaratório ou constitutivo de direito, proferido motivadamente, ou na prática de ato ou realização de acordo, contrato e convênio no interesse da Administração Pública, cabendo recurso da decisão contrária ao interessado; e

IV – execução, correspondendo aos atos e demais providências que darão cumprimento à decisão administrativa definitiva.” (NR)

“Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público, eficiência, economicidade e devido processo legal.

Parágrafo único.

.....

XIV - celeridade na tramitação. ” (NR)

“Art. 16. Os órgãos e entidades da Administração Pública divulgarão necessariamente os locais das respectivas sedes e, quando conveniente, a unidade funcional competente em matéria de interesse especial.” (NR)

“Art. 42. O laudo ou parecer destinado a atender a consulta pertinente a processo administrativo deverá ser emitido pelo órgão público competente no prazo máximo de quinze dias, salvo se disposto de forma distinta em norma específica ou se comprovada a necessidade de maior prazo.

§ 1º A consulta dirigida a órgão técnico deverá indicar com precisão e clareza as questões pontuais a serem dirimidas.

§ 2º Pelo descumprimento do dever previsto no *caput* sem a devida justificativa responderão os agentes incumbidos da emissão do laudo ou parecer.

§ 3º Na impossibilidade de se obter a manifestação técnica no âmbito do próprio órgão ou entidade em que tramita o processo, deverá o órgão responsável por sua instrução solicitá-la de outro órgão dotado de qualificação e capacidade técnica equivalentes.

§ 4º O parecer ou o laudo acolhido, no todo ou em parte, pela autoridade administrativa integrará o ato decisório, como razão de decidir.

§ 5º O não acolhimento do parecer ou laudo técnico deverá ser devidamente justificado pela autoridade que proferir a decisão.

§ 6º A autoridade máxima do órgão ou entidade que acolher parecer jurídico poderá atribuir-lhe caráter vinculante, para o fim de observância obrigatória de seu conteúdo no âmbito da respectiva jurisdição administrativa.” (NR)

“Art. 43. É obrigatória a manifestação prévia do órgão jurídico competente nos processos referentes às diversas modalidades de licitação, contratos, convênios e demais ajustes administrativos, nas decisões relativas à dispensa e inexistência de procedimento licitatório e nos demais casos previstos em lei.” (NR)

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A Lei nº 9.784, de 1999, que estabelece normas básicas sobre o processo administrativo, aplica-se somente à Administração Pública Federal. As demais unidades federadas não são, portanto, alcançadas pela referida lei, fato esse injustificável em face da unidade processual preconizada pelos seguintes dispositivos da Constituição Federal:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

.....” (grifo nosso)

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

.....

XI – procedimentos em matéria processual;

.....”

Ainda no âmbito das regras constitucionais constata-se a exigência de lei nacional sobre processo administrativo (art. 5º, LV, da Constituição Federal), justificando-se, dessa forma, a extensão da Lei nº 9.784/1999 aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Por tais razões, as primeiras alterações propostas no presente projeto de lei referem-se à ementa e ao art.1º, *caput* e § 1º, da Lei nº 9.784/1999, e têm por objetivo determinar sua aplicação a todas as unidades federadas.

Convém, por oportuno, ressaltar que o caráter geral das normas contidas na Lei nº 9.784/1999 afasta qualquer possibilidade de ofensa, pelas modificações ora propostas, à autonomia assegurada aos entes federados pelo art. 18 da Constituição Federal. Ao contrário, o projeto vai ao encontro da desejada homogeneização das normas sobre processo administrativo, com pleno respaldo constitucional.

Ainda quanto ao art. 1º, o projeto propõe o acréscimo do § 3º, destinado a indicar, de forma sequencial e metódica, as fases em que deve se desenvolver o processo administrativo.

A terceira alteração pretendida diz respeito ao art. 2º da lei que, ao relacionar os princípios norteadores do processo administrativo, omitiu os princípios da publicidade e da impessoalidade expressos no art. 37 da Constituição Federal.

Ao elenco das garantias fundamentais que orientam o processo administrativo foram também acrescentados os princípios do devido processo legal e o da economicidade, bem como a celeridade na sua tramitação.

A quarta alteração, referente ao art. 16 da Lei nº 9784/1999, visa corrigir dois equívocos redacionais, contidos nas expressões “divulgarão publicamente” e “unidade fundacional”. Propõe-se, no primeiro caso, a substituição daquela expressão por “divulgarão necessariamente”, eliminando-se a redundância do texto original. A segunda modificação objetiva corrigir o termo “fundacional” que retirou o exato sentido do comando em que se insere. Com efeito, o projeto de lei encaminhado pela Mensagem Presidencial nº 1002/1996 à Câmara dos Deputados (PL nº 2.464/1996) continha a expressão “unidade funcional” e assim foi aprovado em Plenário. Por ocasião de sua redação final o citado art. 16 mencionava o termo “fundacional”, o qual, por evidente erro de redação, foi mantido até o término da tramitação da proposta, que resultou na redação vigente. Faz-se, portanto, necessário retificar a atual redação do art. 16, que o tornou parcialmente ineficaz em relação aos fins idealizados.

As últimas alterações alcançam os arts. 42 e 43 da lei e pretendem disciplinar os seguintes temas: i - prazo para o pronunciamento de órgão técnico, na forma de laudo ou parecer, solicitado mediante consulta; ii – critérios para a elaboração da consulta a órgão técnico; iii - solução a ser adotada em face da impossibilidade de se obter, no âmbito do próprio órgão ou entidade, a manifestação técnica desejada; iv - apuração da responsabilidade funcional em razão do descumprimento do prazo estabelecido pela lei; v - consequências do acolhimento, pela autoridade administrativa, da manifestação técnica como razão de decidir, ou de sua desaprovação, com a respectiva motivação; vi – possibilidade de atribuição de caráter vinculante à manifestação jurídica pela autoridade máxima no âmbito do respectivo órgão ou entidade pública.

Reservou-se ao art. 43 a disciplina sobre a indispensabilidade da manifestação técnica do órgão jurídico nos casos que menciona, de modo a retirar do órgão instrutor e da autoridade decisória a faculdade de colher a manifestação jurídica sobre a conformidade do ato a ser praticado com a norma vigentes.

É importante destacar que a normatização da matéria na forma proposta colocará fim às dúvidas suscitadas em razão das referências, no texto legal vigente, a “parecer obrigatório e vinculante” e “parecer obrigatório e não vinculante”, expressões, no mínimo, equivocadas e de difícil compreensão, que resultam em conclusão errônea sobre a existência de parecer não obrigatório ou desnecessário. Seja qual for o motivo que determinou a audiência de órgão técnico, seu pronunciamento é obrigatório no prazo determinado. Pela omissão no cumprimento de tal dever responderá o agente público responsável.

A seu turno, o parecer que se emite, especialmente o de natureza jurídica, não nasce vinculante. O caráter vinculante conferido ao parecer decorre de ato de autoridade superior que lhe atribua efeito normativo, a exemplo do que disciplinam os arts. 40 a 42 da Lei Complementar nº 73/1993, em relação às manifestações jurídicas da advocacia pública.

São estas, portanto, as razões que nos levam a subscrever a presente proposição, contando com o apoio de nossos Pares para sua aprovação.

Sala das Sessões, em 20 de Setembro de 2011.

Deputada **JANDIRA FEGHALI**