



Ofício ANAMATRA nº 217/2018

Brasília, 10 de abril de 2018.

Excelentíssimo Senhor
Ministro Torquato Jardim
Ministério da Justiça e Segurança Pública
Brasília/DF

Assunto: Sugestão de Veto ao PL 7448/2017 (PLS 349/2015) 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.

Excelentíssimo Senhor Ministro,

A Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), a Associação dos Juizes Federais do Brasil (AJUFE), a Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho (ANPT), a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR), a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP), e o Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais do Trabalho (SINAIT), entidades representativas dos interesses da Magistratura do Trabalho, Magistratura Federal, Procuradores Federais, Ministério Público e Auditores Fiscais do Trabalho, de âmbito Nacional, vêm respeitosamente apresentar-lhe, pelas razões abaixo expostas, pedido no sentido de que Vossa Excelência exerça seu poder de veto ao projeto de lei 7448/2017 (PLS 349/2015), de autoria do Senador Antônio Anastasia, 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.

A proposta de alteração legislativa, tem como destinatários representantes da Administração Pública, 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. No limite, aliás, acaso aprovadas as disposições, a futura norma poderá servir como claro reduto para a impunidade.

Na espécie, importante conferir destaque à análise crítica dos dispositivos abaixo identificados.

Análise dos Dispositivos

i) O art. 20 da proposta tem a seguinte redação:

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.

A proposta prevê que não serão tomadas decisões baseadas em valores jurídicos abstratos, sem consideração das consequências práticas da decisão. Mas a própria norma, no seu conjunto, introduz diversos valores jurídicos abstratos, tais como "interesses gerais" ou "segurança jurídica de interesse geral" ou "interesses gerais da época". Aliás, a análise do conjunto dos dispositivos revela que a quase totalidade das novas disposições contam justamente com termos genéricos, enunciados abertos, caracterizados por nível de abstração jurídica que indica caminho reverso da justificativa da proposta, permitindo diversos subjetivismos.

ii) O art. 22 contempla a seguinte previsão:

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.

Na hipótese vertente, o art. 22 cria uma modalidade de interpretação casuística, arbitrária, ao exigir consideração sobre os "obstáculos e as dificuldades reais do gestor". Que dificuldades reais seriam essas? O dispositivo autoriza, em tese, uma lógica de que "os fins justificam os meios", à qual é incompatível com a Administração Pública.

Acrescente-se, aliás, que o art. 37, § 6º, consagra a teoria objetiva no tema da responsabilidade civil quando se trata da Administração Pública, compatível com o

Estado Democrático de Direito (art. 1º da Constituição), que não possibilita campos ou âmbitos de irresponsabilidade. Neste sentido, “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

A previsão supracitada, presente na proposta de alteração legislativa, no entanto, poderá ter o efeito prático de construir campos de impunidade para o gestor ou administrador quando introduz elementos como análise dos obstáculos e das dificuldades reais e das exigências das políticas públicas a cargo do gestor. Ainda que o mesmo dispositivo refira ao direito do administrado, ele (direito) passa a ser flexibilizado por esses fatores.

A Constituição de 1988, porém, evidencia que o só fato do prejuízo experimentado pelo administrado faz incidir a consequência jurídica da responsabilidade civil e, a partir dela, o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa, esta última em qualquer grau.

iii) No que concerne ao art. 23 da proposição legislativa, tem-se o que se segue:

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.

No que diz respeito especificamente à decisão judicial, ela não impõe "novo" dever. O dever é anterior à decisão judicial, por isso não faz sentido, ao menos na esfera judicial, a previsão de um "regime de transição".

iv) O art. 24 da proposta contempla:

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.

O dispositivo inaugura uma categoria denominada de “orientações gerais” e tenta especificá-la no parágrafo único. No entanto, a especificação do conceito torna essa categoria tão aberta quanto a leitura textual sugere, isso porque fala em “atos públicos de caráter geral”. O que seriam “atos públicos de caráter geral”? Isso refere a qual previsão legal em sentido estrito?

Ora, considerando o primado da legalidade administrativa, enquanto princípio constitucional vinculante (art. 37, caput, da Constituição), essa modalidade teria que encontrar respaldo em texto de lei.

Não bastasse isso, são permitidas como respaldo à consolidação do ato ou contrato administrativo, “a jurisprudência judicial ou administrativa majoritária” e “prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público”. Não se especifica qual seria o critério objetivo para se definir o “amplo conhecimento público” de uma prática administrativa reiterada. De todo modo, o aspecto central de maior preocupação reside no fato de que se criam modalidades e justificativas abertas para eventual convalidação de ato ou de contrato inexistentes ou nulos. De fato, os atos anuláveis, convalidados, seriam até aceitáveis. O dispositivo, no entanto, abre espaço para, considerando a passagem do tempo, a estabilidade das relações, a “orientação geral” que não foi à época contestada, o ato inexistente ou o ato nulo se tornem válidos, ao contrário de se considerá-los inexistentes ou nulos com efeitos ex tunc. Esse tipo de conduta/previsão, no entanto, fere os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Importante relembrar que a validação do ato administrativo depende da verificação contrastada

entre ele e a ordem jurídica e o descompasso deve possibilitar a reposição ao estado de legalidade.

v) O art. 25 prossegue:

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 Público 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.

O dispositivo prevê que o ente poderá propor uma ação declaratória de validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa. 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.

O problema é que não se encontram explicitados o autor (Qual ente? De qual esfera? Representado por quem? Na defesa de qual interesse? E muito menos contra quem seria proposta essa ação declaratória.

Além disso, essa ação seria de competência do Poder Judiciário, mas o dispositivo (§ 3º) diz que a declaração de validade pode alcançar a adequação e a economicidade de preços ou valores previstos no ato, contrato ou ajuste. Ocorre que essas questões são próprias da competência dos Tribunais de Contas.

Nos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública, fica evidente, pelo art. 3º, que “poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”. Da mesma forma, nos

termos do art. 19 da mesma lei, que permanece em vigor, “aplica-se à ação civil pública, prevista nesta Lei, o Código de Processo Civil (...), naquilo em que não contrarie suas disposições”. Disso se conclui que, claramente, acaso seja pertinente para a discussão do dano versado na aludida ação, a decisão poderá ser de cunho declaratório, constitutivo positivo, desconstitutivo ou condenatório. Nessa quadra de raciocínio, não se observa a utilidade/juridicidade na criação genérica de uma modalidade de ação civil pública declaratória.

Nos termos do art. 16 da mencionada lei federal, “a sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova”. Desse modo, é inviável, apenas nos provimentos chamados declaratórios, que já são viáveis, acaso pertinentes para a discussão de lesão que se apresenta, estender-se os efeitos como sugerido na proposta, para além da competência territorial do órgão prolator.

Como a ação civil pública que já está prevista possibilita, pelo legitimado, a discussão de cunho declaratório, com projeção para o limite da competência territorial do órgão prolator, não é correta a constatação de que a “nova” modalidade é que propiciaria evitar-se decisões conflitantes.

De outra senda, a ação civil pública, na esteira da dimensão Democrática de Direito do Constitucionalismo de 1988, tem seus objetivos traçados no art. 1º da Lei nº 7.347/85. Dentre eles não se observa a de se fazer uso desse instrumento com a finalidade de validar ato administrativo emitido pelo administrador para evitar futuras discussões judiciais em que os potencialmente afetados/prejudicados possam articular suas razões de insurgência. Tal ação visa, apenas, a um efeito homologador dos atos administrativos sem possibilitar a participação processual democrática no debate dos administrados e dos atingidos (ou potencialmente atingidos) pela decisão administrativa de emissão do ato ou de consolidação do pacto administrativo.

A Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), instrumento de controle concentrado, de competência do Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, “a”, da Constituição), que poderia ser usada como contraponto para a nova modalidade inaugurada pela lei, apenas cabe em caso de controvérsia acerca de lei ou ato normativo federal. Essa cautela é fundamental considerando o primado fundamental de universalidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da Constituição). Na mesma linha da preservação do direito fundamental antes referido, mesmo no caso da Ação Declaratória de Constitucionalidade, um dos requisitos fundamentais é a prova da

existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação da disposição objeto da ação declaratória (art. 14, III, da Lei nº 9.868/99). Nenhuma dessas limitações foram observadas na construção desta ação civil declaratória.

vi) Eis a previsão do art. 26:

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.

Novamente, há uso excessivo de termos abstratos e abertos que têm o potencial de gerar insegurança administrativa e judicial, além de tornar possível o

exercício de arbitrariedades e de liberdades incompatíveis com a preservação dos direitos dos administrados.

De fato, segue-se com motivações baseadas em razões de relevante interesse geral. O interesse geral não é definido com mínimas basilas jurídicas. Outrossim, há se perquirir quem definiria legitimamente o que é interesse geral, na medida em que o Estado, e tampouco a Administração Pública, pode deter o monopólio da definição do interesse geral. Para a validade disso, seria fundamental mecanismo de participação social, o que não está evidenciado na proposição.

Outrossim, é inconcebível que o texto não contemple e especifique a preservação da indisponibilidade dos bens públicos, que, exatamente por isso, exigem limites previamente definidos, e legalmente versados, sobre qualquer hipótese de negociação, ainda que dialogada.

Vii) O art. 28 contempla a seguinte redação:

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.

Como visto anteriormente, os agentes públicos respondem por dolo ou por culpa, em qualquer grau, e não apenas por dolo e erro grosseiro, como faz sugerir a proposição que, no particular, entre em rota de colisão com o Texto Constitucional.

Em suma, sem os devidos aperfeiçoamentos, pode se tornar uma lei de impunidade, significando verdadeiro contorno à lei de improbidade, com artifícios para isentar de responsabilidade o agente público.

Por tais razões, a ANAMATRA, respeitosamente, apresenta sugestão de veto total ao referido projeto de lei.



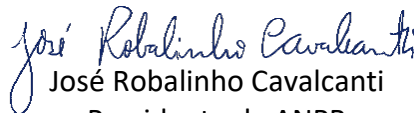
Guilherme Guimarães Feliciano
Presidente da ANAMATRA
Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho



Roberto Carvalho Veloso
Associação dos Juizes Federais do Brasil



Angelo Fabiano Farias da Costa
Presidente da ANPT
Associação Nacional dos Procuradores do Trabalho



José Robalinho Cavalcanti
Presidente da ANPR
Associação Nacional dos Procuradores da República



Victor Hugo Palmeiro de Azevedo Neto
Presidente da CONAMP
Associação Nacional dos Membros do Ministério Público



Carlos Fernando da Silva Filho
Presidente do SINAIT
Sindicato dos Auditores Fiscais do Trabalho