



RELATÓRIO E VOTO AO PROJETO DE LEI Nº 0334.9/2021

“Dispõe sobre a utilização de precedentes nos julgamentos dos processos administrativos pelos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, no âmbito do Estado de Santa Catarina.”

Autor: Deputado Bruno Souza

Relator: Deputado Marcius Machado

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei de autoria do Deputado Bruno Souza, o qual tem por objetivo a utilização de precedentes nos julgamentos dos processos administrativos pelos órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, no âmbito do Estado de Santa Catarina, assim redigido:

Art. 1º. Os órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, no âmbito do Estado de Santa Catarina, devem utilizar precedentes nos julgamentos dos processos administrativos, inclusive aqueles instaurados por meio de autos de infração provenientes de atividade fiscalizatória.

Parágrafo único. No uso de precedentes de que trata a presente Lei, a Administração deverá priorizar sempre a adoção de entendimento mais favorável ao demandado, sempre que técnica e juridicamente possível.

Art. 2º. Para efeitos desta Lei, entende-se por precedente qualquer decisão que venha a ser utilizada como fundamento para outras decisões posteriormente proferidas, incluindo-se, mas não se limitando a:

- I - Consultas prévias, ainda que realizadas por terceiro em situação análoga;
- II - Decisões anteriores acerca de tema análogo;
- III - Súmulas administrativas;
- IV - Demais decisões tomadas pela autoridade pública.



Parágrafo único. As decisões administrativas observarão ainda, no que couber, o art. 927 do Código de Processo Civil.

Art. 3º. É vedado à fiscalização periódica da atividade econômica exigir, para as mesmas ocorrências, critério diverso daquele aplicado anteriormente, salvo quando houver mudança na legislação que justifique a alteração, ou motivo relevante e fundamentado de mudança no entendimento.

Parágrafo único. Invocado precedente pela parte tutelada, deverá a autoridade competente analisar o precedente e, em caso de rejeição, apontar existência de distinção no caso ou a superação do entendimento, nos termos do art. 4º.

Art. 4º. A Administração Pública somente poderá deixar de utilizar os precedentes nos julgamentos dos processos administrativos motivadamente, indicando fatos e fundamentos jurídicos que demonstrem a distinção no caso ou a superação do entendimento, observado o art. 23 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

Parágrafo único. Nas decisões em que a Administração Pública utilizar precedentes, deve-se detalhar o seu embasamento jurídico para que o tutelado possa apresentar sua defesa.

Art. 5º Na aplicação de sanções, quando houver, a Administração Pública deve levar em conta o princípio da liberdade de exercício da atividade econômica e a presunção da boa-fé, além de priorizar a adoção de entendimento mais favorável ao demandado, considerando a possibilidade técnica de aplicação da norma no caso concreto e os custos dela decorrentes.

Art. 6º. Esta Lei entra em vigência na data de sua publicação.

Em sua justificação (pp. 4-6 dos autos), o Autor assevera que:

[...]

Uma forma de melhorar o ambiente de negócios e fiscalização é impondo à Administração Pública a referência a um sistema de precedentes, em harmonia com o que fora implantado com o Código de Processo Civil, como por exemplo, no art. 489, § 1º, V e VI.

Nesse sentido, ao impor à administração pública e seus órgãos fiscalizatórios o respeito a um sistema de precedentes, evitando a mudança brusca de entendimento e até mesmo a interpretação arbitrária por parte de agente público. Ao mesmo tempo, aumentam as possibilidades de defesa do cidadão contra o arbítrio estatal, até mesmo em caso de necessidade de judicialização da matéria.

[...]



A matéria foi lida no Expediente da Sessão Plenária do dia 14 de setembro de 2021 e encaminhada a esta Comissão de Constituição e Justiça, na qual a relatoria foi designada, inicialmente, ao Deputado Maurício Eskudlark que, em 28 de setembro de 2021, apresentou requerimento de diligência à Procuradoria- Geral do Estado (PGE), à Secretaria de Estado da Administração (SEA) e ao Ministério Público do Estado de Santa Catarina (MPSC), a fim de que se manifestassem sobre a matéria, o que restou aprovado nesta Comissão.

Em 1º de dezembro de 2021, foram anexadas aos autos as respostas à diligência exarada por este Poder. A manifestação da PGE encontra-se no Parecer nº 540/2021, de pp. 14-18; e a da SEA encontra-se no Parecer nº 1282/2021/COJUR/SEA/SC, de pp. 24-29, tendo sido contrárias ao prosseguimento da matéria. O MPSC não se manifestou nos autos.

Em razão da alteração da composição deste Colegiado, a relatoria da matéria foi redistribuída a este Deputado.

É o sucinto relatório.

II – VOTO

Da análise da proposição, de acordo com o estabelecido no art. 144, I, do Regimento desta Casa Legislativa, com relação à constitucionalidade sob o aspecto formal, observo que não há reserva de iniciativa sobre o tema, revelando-se legítima sua apresentação por parlamentar, de acordo com a competência geral prevista no art. 50, *caput*, da Constituição Estadual.

Em que pese o apontamento da Procuradoria-Geral do Estado acerca da reserva de iniciativa, não prospera a sua interpretação sobre o tema. Isso porque o Supremo Tribunal Federal já sedimentou o entendimento de que não invade a competência privativa do chefe do Executivo a proposição que **não**



cria, extingue ou altera órgão da Administração não ofende a iniciativa privativa, cf. RE 613481 e ADI 4723, ambas apontadas pelo autor do projeto já na elaboração da justificativa.

Para melhor esclarecer o tema, do inteiro teor da ADI 4723 extrai-se o seguinte:

Sobre esse tema, o Plenário desta Corte, ao apreciar o ARE 878.911, de relatoria do Min. Gilmar Mendes, em sede de repercussão geral, resolveu que, a despeito de eventual dispêndio de verbas públicas, a norma que não dispõe sobre a estrutura ou sobre as atribuições da Administração não viola a regra de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo. Confira-se:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10- 2016 PUBLIC 11-10-2016, g.n.)

O referido acórdão segue citando outros precedentes no mesmo sentido, inclusive a ADI 2444, que tratou de lei estadual do Rio Grande do Sul que obrigou o Governo Estadual a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Sendo assim, no presente projeto, onde se pretende dar maior segurança jurídica aos procedimentos administrativos, tampouco se vislumbra criação, extinção ou alteração de órgão da estrutura



administrativa, mudança na estrutura ou atribuições de seus órgãos, e muito menos do regime jurídico dos servidores, não havendo o que se falar, conforme o entendimento do STF, em invasão da competência privativa do chefe do Poder Executivo.

Ainda, sobre o assunto, especificamente tratando de organização e funcionamento da administração, conforme citado pela PGE, a jurisprudência segue no mesmo sentido:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 17.129/2017 DE SANTA CATARINA. INCENTIVO À CRIAÇÃO E MANUTENÇÃO DE CASAS DE PASSAGEM PARA ACOLHIMENTO DE PESSOAS EM TRATAMENTO MÉDICO FORA DO DOMICÍLIO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO. INEXISTÊNCIA DE CRIAÇÃO DE ÓRGÃOS, ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE UNICAMENTE DOS DISPOSITIVOS PELOS QUAIS SE DETERMINOU A ALOCAÇÃO DE RECURSOS EM LEIS ORÇAMENTÁRIAS (CAPUT DO ART. 3º DA LEI N. 17.129/2017) E SE FIXOU PRAZO PARA A EXPEDIÇÃO DE REGULAMENTO PELO PODER EXECUTIVO (ART. 4º DA LEI N. 17.129/2017).

(ADI 5872, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-257 DIVULG 25-11-2019 PUBLIC 26-11-2019)

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI MUNICIPAL. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO. INEXISTÊNCIA. TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL. 1. A Lei 5.978/2015, do Município do Rio de Janeiro, ao estabelecer a instituição de Cadastro Municipal de Imóveis que se destinam a aluguel para fins religiosos, não prevê a criação de qualquer estrutura dentro da Administração Municipal, tampouco



interfere no regime jurídico de servidores públicos municipais. A norma em nada altera a organização e o funcionamento dos órgãos da Administração municipal já existentes, de modo que não há que se falar em desrespeito à iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 2. Agravo Interno a que se nega provimento.

(RE 1298077 AgR, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Primeira Turma, julgado em 08/03/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-049 DIVULG 12-03-2021 PUBLIC 15-03-2021)

Referentemente à constitucionalidade sob a ótica material, a meu ver, a proposição está em consonância com a ordem constitucional vigente vez que busca dar, às decisões administrativas, previsibilidade, segurança jurídica e racionalidade.

Ademais, com a utilização de precedentes em processos administrativos, como almeja a proposição, possibilita-se a contenção de decisões arbitrárias, impondo à Administração Pública o dever de coerência, a fim de garantir que casos análogos sejam tratados da mesma forma, em atenção ao direito fundamental de igualdade (art. 5º, *caput*, Constituição Federal) e aos princípios constitucionais da Administração Pública, sobretudo os da moralidade e impessoalidade (art. 37, *caput*, Constituição Federal).

Acerca dos dispositivos de lei complementar citados também pela PGE, tem-se que não há confusão entre os termos aqui propostos, e aqueles que definem as competências do órgão para resolução de conflitos de jurisprudência administrativa. Veja-se, a aprovação da presente proposição não interfere em nada nas atribuições inscritas na LC n. 741/2019 e na LC n. 317/2005.

Isso porque a presente proposição tão somente impõe a todas as decisões o dever de orientar-se por precedentes, ainda que não haja entendimento sumulado a esse respeito. A atribuição de confecção de súmulas administrativas, nos termos do art. 24, § 1º da LC n. 741/2019, e de uniformizar a jurisprudência, nos termos do art. 4º, XIV, bem como todas as outras



competências listadas, não sofrem qualquer interferência. Na verdade, tais competências são reforçadas pela proposição em tela, eis que o respeito a súmulas e a resolução de controvérsias entre decisões será ainda mais fundamental à atividade administrativa.

Outrossim, há de se notar que o projeto de lei refere-se a um direito do tutelado à segurança jurídica, onde este, nos termos do art. 3º, *caput* e parágrafo único, invocar precedente para sua defesa, impondo à administração o respeito a decisões anteriores, **ainda que as decisões apontadas não sejam sumuladas**, o que representa um grande avanço em termos de segurança jurídica.

Por fim, cumpre mencionar ainda a oposição levantada pela Consultoria Jurídica da Secretaria de Administração, relativamente à *violação do princípio da primazia do interesse público*. Não se está preterindo o interesse público pelo particular, mas tão somente, no máximo, podemos falar que o interesse da administração está sendo preterido com a presente proposição, diante do aumento do esforço burocrático, por parte da administração, na resolução dos conflitos. O reforço dos princípios da ampla defesa e do contraditório, princípios constitucionais, atende, antes, ao máximo interesse público.

Desta forma, não há prejuízo de fato para a administração, eis que a tutela das questões administrativas continua sendo do poder administrativo, inclusive as competências da Procuradoria-Geral do Estado no assunto, conforme demonstrados seguem preservados. Não há falar em prejuízo do interesse público na valorização dos precedentes, na forma da presente proposição.

Ante o exposto, com base nos regimentais arts. 72, I e XV, 144, I, parte inicial, 209, I, parte final, e 210, II, voto, no âmbito desta Comissão, pela **ADMISSIBILIDADE** da continuidade da regimental tramitação do **Projeto de Lei**



nº 334.9/2021, tal como determinada no despacho apostado pelo 1º Secretário da Mesa à p. 2 dos autos.

Sala da Comissão,

Deputado Marcius Machado
Relator