



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Ofício nº /2018 – SGJ GAB/PGR  
2018.

Brasília, 25 de junho de

Assunto: **Encaminha Nota Técnica Conjunta nº 01/2018 sobre Projeto de Lei nº 7.448/2017, transformada na Lei 13.655/18**

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Cumprimentando-o, venho manifestar a Vossa Excelência a preocupação do Ministério Público Federal acerca da eventual derrubada dos vetos presidenciais ao Projeto de Lei 7448/17.

Anoto, pela primazia da matéria, que a lei alterada é a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, cuja natureza jurídica peculiar é a de orientar como são interpretadas outras normas jurídicas, de direito público ou de direito privado.

A Sua Excelência o Senhor  
**Senador EUNÍCIO OLIVEIRA**  
Presidente do Senado Nacional



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Assim, para o fim específico de alterar efeitos de uma lei especial, alterou-se uma norma geral. Esta profusão jurídica tem o nefasto efeito jurídico de inverter o princípio de que *as leis especiais revogam as leis gerais* no ponto em que disciplinam. Não é demais repetir que a alteração da Lei de Introdução visou a modificar a Lei de Improbidade Administrativa. Bastava, portanto, que o projeto de lei visasse revogar a lei especial com outra norma especial, sem exceder deste propósito.

Todavia, não foi o que ocorreu. E, permita-me dizer-lhe, faltou o debate jurídico esclarecedor da importância da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Alterá-la, traz consequências jurídicas imensas, pois ela é uma das principais matrizes do ordenamento jurídico brasileiro, presidindo a compreensão e a interpretação de todas as outras normas, como seu próprio nome jurídico revela.

Ao contrário, o Projeto de Lei 7.448/2017 incluiu, sem o necessário e adequado debate, no Decreto-Lei 4.657/1942 (a chamada Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) disposições sobre segurança jurídica e sobre eficiência na criação e na aplicação do direito público. Aprovado pelo Congresso Nacional converteu-se, com veto parcial, na Lei 13.655, de 25 de abril de 2018.

Esta proposição legislativa foi aprovada sob o fundamento de dar maior segurança jurídica ao sistema de controle e de fiscalização da gestão pública. Introduziu medidas com o propósito de neutralizar fatores de distorção da atividade jurídico-decisória pública. No entanto, impacta, de forma direta e imediata, a atuação do Poder Judiciário e dos órgãos de controle da Administração Pública, pois estabelece diversas condicionantes às decisões destes entes.

Estes novos dispositivos instituem um novo regime de controle dos atos administrativos e de responsabilização do gestor público.

A insuficiência de diálogo e do debate, na fase de tramitação do projeto de lei, já foram destacados em muitas manifestações dos órgãos de controle e fiscalização federais, nas semanas que precederam a deliberação sobre o projeto de lei.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Pela dimensão e impacto da proposição legislativa, assinalou-se que a matéria deveria ter sido objeto de audiências públicas que contemplassem a visão dos diversos setores da administração pública encarregados da fiscalização dos atos administrativos, notadamente na área de gestão de políticas públicas e de uso do dinheiro público.

Impressiona, no entanto, que proposta de tamanha envergadura – cuja vigência redundaria em profunda modificação na atuação dos órgãos de controle – tenha sido aprovada em regime de urgência, sem debate com os setores envolvidos, sem mesmo a imprescindível participação da sociedade civil.

Além de o projeto de ter sido aprovado de forma terminativa nas comissões das Casas Legislativas – sem discussão em Plenário e sem qualquer oportunidade de participação dos cidadãos e de suas associações – também foram alijados desse importante e necessário debate representantes de órgãos como os Tribunais de Contas, o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica, o Poder Judiciário e o Ministério Público.

Esta singularidade trafegou na contramão do espaço e da credibilidade que as entidades de controle e fiscalização conquistaram nos últimos anos. Desempenhando seu papel institucional, legitimamente atribuído pela Constituição de 1988, os órgãos de fiscalização e de controle ganharam, nas últimas décadas, o reconhecimento e a confiança do cidadão brasileiro, que passou a conhecer e a acompanhar o trabalho de entes como o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União, bem como de tantos outros que contribuem para a detecção de atos de corrupção e de desvio de recursos públicos e para que se tenha um país onde ninguém esteja abaixo ou acima da lei.

Este avanço, no entanto, sofreu graves retrocessos com a aprovação do Projeto de Lei 7.448/2017, já sancionado parcialmente, resultando na Lei 13.655/2018.

A derrubada dos artigos vetados restabelecerá normas que afrontam a teoria geral do direito administrativo, especialmente nos capítulos relativos ao ato administrativo e ao controle da administração pública.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Ofenderá frontalmente a própria Constituição da República, ao fundamentar-se em diretrizes que consagram alguns novos princípios gerais a serem observados pelas autoridades nas decisões baseadas em normas indeterminadas (arts. 20 e 21); que conferem aos particulares o direito à transição adequada quando da criação de novas situações jurídicas passivas (art. 22); que estabelecem o regime jurídico para negociação entre autoridades públicas e particulares (art. 23); que criam a ação civil pública declaratória de validade, com efeito *erga omnes*, para dar estabilidade a atos, contratos, ajustes, processos e normas administrativas (art. 24); que impedem a invalidação de atos em geral por mudança de orientação (art. 25); que impedem a responsabilização injusta de autoridade em caso de revisão de suas decisões (art. 27); e que determinam a compensação, dentro dos processos, de benefícios ou prejuízos injustos gerados para os envolvidos (art. 29). Estes são os preceitos que, no entender dos autores da proposta, neutralizam fatores de distorção da atividade jurídico-decisória pública.

Tais disposições tendem a dificultar ou até mesmo a impedir que se fiscalize o cumprimento dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, como a impessoalidade, moralidade, publicidade e legalidade na aplicação do dinheiro público.

Tais preceitos vetados, se restabelecidos, mudarão diretamente a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa e favorecerão a impunidade de agentes públicos que pratiquem atos ímprobos. Sob sua égide, dificilmente haverá prevenção, repressão e ressarcimento de danos ao erário por atos de improbidade administrativa.

Antes mesmo de sua votação, em Nota Técnica de todas as suas Câmaras especializadas na matéria enviada à Presidência da República, o Ministério Público Federal já ressaltava que o referido projeto de lei viria desfazer o sistema de controle, de responsabilização e de ressarcimento por atos lesivos ao erário e ao interesse público vigente no país. Alertava, então, que tais proposições, ao negar a efetiva aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, promovem impunidade e possibilitam que os entes jurídicos e de controle sejam convertidos em meros órgãos de consultoria jurídica da própria Administração Pública.

Na realidade, a lei como um todo padece de ofensas ao ordenamento jurídico. Por esta razão, a Nota Técnica do Ministério Público defendeu o veto integral ao projeto de lei, até



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

mesmo para possibilitar a reabertura do debate no Congresso Nacional com a participação da sociedade civil, dos órgãos de controle das diversas esferas, do Poder Judiciário e do Ministério Público. Alguns dispositivos foram vetados e estes vetos devem ser mantidos.

Diante deste cenário, considerando a alta relevância para a aplicação dos princípios e valores constitucionais da moralidade e probidade administrativa, cuja defesa é das mais importantes atribuições do Ministério Público, peço licença para encaminhar a Vossa Excelência, em anexo, a Nota Técnica Conjunta nº 1/2018, elaborada pelas 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª e 7ª Câmaras de Coordenação e Revisão do MPF e pela Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, que alertam para os reflexos impostos aos sistemas de controle, responsabilização e ressarcimento por atos lesivos ao erário e ao interesse público.

Assim, em razão do severo risco para a atuação dos órgãos de controle e para a efetiva punição da improbidade administrativa no Brasil, apresento-lhe estas considerações, à guisa de contribuição e de diálogo com o Congresso Nacional, no sentido de que mantenha os vetos do Excelentíssimo Presidente da República ao referido projeto de lei, convertido na Lei 13.655/18.

Respeitosamente,

**Raquel Elias Ferreira Dodge**  
Procuradora-Geral da República