



## PROJETO DE LEI DO SENADO N° , DE 2017

SF/17725/27301-20

Altera a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, para dispor sobre os efeitos do silêncio da administração no processo administrativo.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

**Art. 1º** A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, passa a vigorar com as seguintes alterações:

**“Art. 42. ....**

§ 1º Se um parecer obrigatório e vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, proceder-se-á conforme o disposto no § 1º do art. 49, responsabilizando-se quem der causa ao atraso.

.....” (NR)

**“Art. 49. ....**

§ 1º Nos processos iniciados mediante requerimento do interessado, o silêncio após o decurso do prazo previsto no *caput* transferirá a competência para a autoridade imediatamente superior, que decidirá o processo, sempre que a lei não previr efeitos diversos, sem prejuízo da responsabilidade por ter dado causa ao atraso.

§ 2º No caso do § 1º, a autoridade que deveria ter decidido o processo poderá, a qualquer tempo, antes da decisão da autoridade superior, suprir a omissão.

§ 3º Quando a decisão depender da manifestação de vontade de dois ou mais órgãos, entidades ou autoridades, o processo seguirá para a próxima fase, sem prejuízo do disposto no § 1º, mas o ato final só será considerado praticado após todas as declarações de vontade exigidas em lei.” (NR)

**Art. 2º** Esta Lei entra em vigor sessenta dias após a sua publicação.



## JUSTIFICAÇÃO

No contexto da necessidade de desburocratização do funcionamento e da estrutura administrativa brasileira, um tema que merece tratamento legislativo urgente diz respeito ao chamado silêncio administrativo. Trata-se de atribuir efeitos à omissão da administração em decidir pleitos e requerimentos submetidos à sua análise, de forma a evitar a eternização e perenização de processos administrativos em que, simplesmente, a autoridade nem defere o pedido do cidadão, nem o nega expressamente.

Há exemplos de casos e mais casos de licenças para construir que levam anos, às vezes até décadas, para serem apreciadas – quando não ocorre o absurdo de, ao final desse longo lapso, serem pedidos novos documentos, pois aqueles que haviam sido acostados aos autos tiveram a validade vencida, por culpa da administração. Tudo isso gera enorme desperdício de tempo, prejuízo financeiro e, no limite, dificulta a geração de empregos, desafiando, portanto, uma legislação que atribua algum tipo de efeito à omissão da administração em decidir os pleitos que lhe são colocados.

Obviamente, não se pode simplesmente fazer tábula rasa do interesse público e considerar deferido o pedido, em virtude do mero decurso de prazo. Há casos – por exemplo, em matéria ambiental – em que é absolutamente impossível que se tenha um deferimento tácito de licenças. Em ordenamentos estrangeiros, geralmente o silêncio administrativo significa denegação do pedido. É o que se verifica nos ordenamentos português e espanhol (cf. Heraldo Garcia Vita, **O Silêncio no Direito Administrativo**. In: Revista de Direito Administrativo, n. 218, out./dez.1999, p. 130). No mesmo sentido orientam-se as tradições na Argentina, França e Itália, por exemplo. No Estado de São Paulo, é a regra adotada no art. 33 da Lei de Processo Administrativo Estadual.

No Brasil, as poucas leis que tratam da matéria seguem a tradição de interpretar o silêncio como denegação. É o caso, por exemplo, da Lei do *Habeas Data* (Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997, art. 8º, parágrafo único, I e II). A par desse regramento específico, no entanto, faz-se necessário editar uma norma geral que preveja o que fazer quando a administração, instada a manifestar-se, descumprir esse dever.

SF/17725/27301-20



A Lei de Processo Administrativo Federal (Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999) trata do silêncio apenas em relação aos pareceres vinculantes – e de forma, a nosso ver, equivocada, ao dispor que, nesse caso, o processo administrativo fica paralisado, até que a opinião seja lançada. Ora, mesmo havendo a previsão genérica da responsabilização de quem não editou o ato no prazo, essa não é a solução que melhor atende o cidadão. No art. 49, refere-se apenas ao prazo para a decisão de processos administrativos, mas nada prevê sobre a consequência jurídica do descumprimento desse lapso.

SF/17725/27301-20

Ao criticar essa opção, André Saddy afirma que:

“(...) o Direito Brasileiro não possui, ao menos a nível federal, uma regra geral, nem sobre como deve o cidadão proceder nem sobre seus efeitos (positivos ou negativos). (...) O ordenamento jurídico brasileiro quase sempre tenta remediar o silêncio administrativo com a responsabilização do Estado, mas não corrige o mal. Guarda o cidadão a expectativa de que a Administração cumpra seu dever. A responsabilidade não é o desejável, apesar de ser elementar caso ocorra o descumprimento e a Administração se silencie.” (**Efeitos Jurídicos do Silêncio Positivo no Direito Administrativo Brasileiro.** In: Revista Brasileira de Direito Público, ano 7, n. 25, abr./jun.2009, p. 51).

A solução, a nosso ver, está no chamado silêncio translativo, de que fala Paulo Modesto (**Silêncio Administrativo Positivo, Negativo e Translativo: a omissão estatal formal em tempos de crise.** In: Revista de Direito do Estado, n. 317, ano 2016):

“Silêncio translativo é a sub-rogação, por deslocamento previsto em lei, da competência decisória ou opinativa de um órgão para outro na organização administrativa, independentemente de presunção de deferimento ou indeferimento da pretensão do particular, em razão de inatividade formal e antijurídica da Administração Pública. Há também aqui efeito substitutivo, não do ato administrativo primário, porém do órgão que deve emitir-lo.

No silêncio translativo o órgão competente para decidir perde para outro órgão a competência para deliberar sobre o caso concreto ao deixar decorrer in albis o prazo previsto para seu pronunciamento, embora preserve a competência para todos os demais casos em que observe os prazos previstos para a decisão. Essa perda de poder, além das eventuais medidas de responsabilização funcional, constitui um incentivo ao cumprimento dos prazos previstos e ao



SF/17725/27301-20

mesmo tempo – embora sem resolver a questão de fundo – homenageia a segurança jurídica devida ao particular.

(...) O silêncio translativo pode deslocar a competência decisória ou opinativa de um órgão para outro por determinação legal independente de decisão do particular ou de autoridade pública ou exigir manifestação especial do particular ou de agente público.”

Algumas legislações estaduais já adotam lógica semelhante, como é o caso da Lei de Processo Administrativo da Bahia (Lei nº 12.209, de 20 de abril de 2011), cujo art. 55 prevê que, no silêncio da administração, pode o interessado recorrer à autoridade superior. Entendemos, entretanto, que mesmo essa saída jurídica não é a ideal, pois força o particular a mover um recurso, em face do descumprimento do dever administrativo de tomar uma decisão.

A solução ideal é, a nosso ver, atribuir ao silêncio – quando em processo administrativo iniciado a pedido do interessado – o efeito translativo automático: a competência é transferida para a autoridade imediatamente superior à originalmente competente. Essa saída já era preconizada há muito por Themistocles Brandão Cavalcanti, para quem o efeito geral do silêncio da administração deveria ser “o da remessa automática do processo à autoridade hierachicamente superior, pelo excesso do prazo para proferir a decisão por parte da autoridade hierachicamente inferior” (**A Teoria do Silencio no Direito Administrativo**. In: Revista da Faculdade de Direito de São Paulo, v. 34, n. 2, p. 127, maio/ago. 1938 – grafia da época).

Por tais razões, propomos a modificação da Lei de Processo Administrativo Federal para criar – sem prejuízo da legislação específica, visto que a Lei citada tem aplicação subsidiária (art. 69) – um subsistema dos efeitos jurídico-administrativos do silêncio. A omissão na edição de parecer ou na prolação de decisão em processo administrativo – nesse último caso, quando o procedimento se tenha iniciado a pedido do interessado – gerará o efeito translativo. A competência para decidir será automaticamente transferida para a autoridade imediatamente superior, a não ser que lei específica disponha em sentido diverso. A qualquer tempo, porém, antes de a autoridade superior proferir decisão, aquela originalmente competente poderá suprir sua omissão. Tudo isso sem esquecer do dever de apurar a responsabilidade de quem deu causa ao atraso e à omissão administrativa.



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador ANTONIO ANASTASIA

Há um problema em relação aos atos administrativos complexos, quais sejam, aqueles em que se exige a manifestação de vontade de dois ou mais órgãos. Em situações tais, não se pode transferir a competência *ad infinitum*, já que o ato só se perfaz com a declaração de todas as vontades exigidas por lei. Para esse caso, propomos que a competência seja transferida para o órgão seguinte na cadeia decisória, sem prejuízo da regular formação do ato. Assim, por exemplo, num licenciamento de empreendimento, os vários órgãos que devem aquiescer continuarão a ter sua manifestação indispensável, mas sem que o atraso de um atrapalhe toda a cadeia decisória.

Por considerarmos que este Projeto ataca um dos maiores males da burocracia – no mau sentido da palavra – brasileira, e por entendermos que ele encontra um equilíbrio importante entre os direitos do cidadão e a preservação do interesse público, é que agora o apresentamos, esperando contar com o apoio dos Senadores e das Senadoras em sua rápida aprovação.

Sala das Sessões,

Senador ANTONIO ANASTASIA

SF/1772/27301-20