



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

PARECER Nº , DE 2019

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 129, de 2017, do Senador Antonio Anastasia, que *altera a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, para dispor sobre os efeitos do silêncio da administração no processo administrativo.*

Relator: Senador **RODRIGO PACHECO**

I – RELATÓRIO

Vem à deliberação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), em decisão terminativa, nos termos do art. 101, incisos I e II, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 129, de 2017, do Senador Antonio Anastasia, que *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 PLS nº 129, de 2017, é composto de dois artigos.

O art. 1º propõe nova redação ao § 1º do art. 42 e acrescenta os §§ 1º, 2º e 3º ao art. 49 da Lei nº 9.784, de 1999, com o manifesto objetivo de impedir procrastinações e atrasos no andamento do processo administrativo e de assegurar a efetivação do dever da administração de decidir sobre solicitações e reclamações em matéria de sua competência.

Para tanto, a proposição estabelece, em essência, que o silêncio após o decurso do prazo previsto na lei **transferirá a competência para a autoridade imediatamente superior, que decidirá o processo**, sempre que a lei não previr efeitos diversos, sem prejuízo da responsabilidade do agente público que tiver dado causa ao atraso (art. 42, § 1º, e art. 49, § 1º).



SF/19089.76024-07



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

Prevê, ainda, que **quando a decisão depender da manifestação de vontade de dois ou mais órgãos, entidades ou autoridades, o processo seguirá para a próxima fase, mas o ato final só será considerado praticado após todas as declarações de vontade exigidas em lei** (art. 49, § 3º).

Importa destacar, por fim, que a proposição dispõe que a **autoridade que deveria ter decidido o processo poderá, a qualquer tempo, antes da decisão da autoridade superior, suprir a omissão** (art. 49, § 2º).

O art. 2º estipula que a lei que decorrer do projeto sob análise entrará em vigor sessenta dias após a sua publicação, prazo razoável para que a administração pública federal se adapte às novas regras.

Extraímos alguns trechos da justificção que, em nossa avaliação, retratam fielmente os fundamentos da proposição:

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. (...) 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. (...) 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. (...) 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. (grifamos)



SF/19089.76024-07



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

A proposição foi distribuída apenas a esta Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) para que sobre ela decida de forma terminativa. No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

Em 21 de dezembro de 2018, decidiu-se pela continuação da tramitação do PLS nº 129, de 2017, com base no que estabelece o art. 332, inciso II, do Regimento Interno do Senado Federal.

Em 12 de março deste ano, tive a honra de ser designado relator da matéria.

II – ANÁLISE

Cabe à CCJ, nos termos dos dispositivos regimentais invocados, proceder à análise da constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa, e, também, quanto ao mérito da proposição.

Analisaremos, inicialmente, a **constitucionalidade formal**. Trata-se de matéria relativa ao processo administrativo e, portanto, submetida à competência legislativa privativa da União, à luz do que estabelece o art. 22, inciso I, da Constituição Federal (CF).

Por ser da competência legislativa da União, cabe ao Congresso Nacional, consoante o estabelecido no *caput* do art. 48 da CF, com a sanção do Presidente da República, sobre ela dispor.

A iniciativa legislativa, no caso, é ampla, vale dizer, é apta a ser versada por proposição de autoria de parlamentar, não incidindo sobre ela qualquer ressalva à deflagração do processo legislativo.

Poder-se-ia questionar se o fato de o projeto de lei propor alterações à Lei nº 9.784, de 1999 – que trata do processo administrativo no âmbito da administração pública federal e, portanto, dispõe sobre a organização e funcionamento do Poder Executivo –, não atrairia, em alguma medida, a cláusula de reserva de iniciativa do Presidente da República estatuída no art. 61, § 1º, inciso II, alínea e, da CF.

Esse argumento há de ser afastado de plano. Como dissemos anteriormente, a Lei nº 9.784, de 1999, regulamenta o processo administrativo na administração pública federal. Fixa competências, prazos, procedimentos,



SF/19089.76024-07



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

princípios a serem observados pelos agentes públicos quando defrontados com as demandas dos cidadãos. A chamada “Lei do Processo Administrativo” cumpriu relevantíssimo papel ao positivizar regras que trouxeram segurança jurídica à relação entre o Estado e os administrados quando esses últimos provocam o Poder Executivo, na instância administrativa, para ter acesso a bens e direitos que reputam devidos. Trata-se, pois, de disciplina de matéria processual, indispensável a conferir estabilidade às relações entre o Estado e os administrados. Registramos, por oportuno, que a própria Lei nº 9.784, de 1999, originou-se de projeto de lei de iniciativa parlamentar.

Portanto, é pacífico que a matéria não se encontra no rol taxativo do art. 61, § 1º, da Lei Maior, nem poderia o chefe do Executivo dela tratar, no uso do art. 84, inciso VI.

Já sob a ótica da **constitucionalidade material** da proposição, entendemos que o PLS nº 129, de 2017, é absolutamente consentâneo com o texto constitucional, eis que visa aprimorar as regras processuais que balizam a relação do Estado com os cidadãos, com vistas a conferir objetividade, certeza e segurança jurídica a essa relação, princípio implícito de nossa ordem constitucional, que decorre do princípio democrático estatuído no art. 1º da CF.

Cuida-se, na verdade, de disciplina infraconstitucional ao direito fundamental do cidadão plasmado na alínea *a* do inciso XXXIV do art. 5º da CF, que assegura a todos, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra a ilegalidade ou abuso de poder.

Cabe assinalar, ainda, que o aprimoramento das regras do processo administrativo proposto pelo PLS nº 129, de 2017, densifica os princípios fundamentais do devido processo legal (art. 5º, inciso LIV, da CF) e do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da CF) no âmbito administrativo.

Consignamos, outrossim, que a principal virtude do projeto de lei sob análise – ao conferir efeitos ao silêncio administrativo por intermédio de engenhoso mecanismo normativo que visa a impedir a interrupção do processo – é tornar real a promessa constitucional, contida no inciso LXXVIII do art. 5º, acrescido pela Emenda Constitucional nº 45, de 31 de dezembro de 2004, de



SF/19089.76024-07



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

assegurar a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

Quanto à **juridicidade**, nenhum reparo deve ser feito à proposição que, valendo-se da espécie legislativa adequada – projeto de lei ordinária –, inova o ordenamento jurídico e propõe alterações à Lei nº 9.784, de 1999.

A **técnica legislativa** adotada na elaboração da proposição é irretocável, eis que se coaduna com as regras fixadas pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis.

Afirmamos, por fim, que a tramitação do PLS nº 129, de 2017, no Senado Federal, obedeceu a todos os parâmetros fixados por seu Regimento Interno, o que atesta a **regimentalidade** da proposição.

No que tange ao **mérito** da proposição, louvamos a iniciativa contida na proposição que visa a enfrentar uma das grandes mazelas vivenciadas pelo cidadão quando pleiteia seus direitos perante o Estado em sua dimensão administrativa, qual seja, a demora causada pela omissão injustificada de um determinado agente público em elaborar manifestação indispensável à instrução do pleito.

Sem essa manifestação, e sem nenhum mecanismo legal que permita a superação desse gargalo, o cidadão sofre por meses, anos e, em muitos casos, por décadas com o silêncio da administração até que seu pedido seja finalmente analisado e decidido.

Percebam, Senhoras Senadoras e Senhores Senadores, que a proposição não visa a assegurar decisão favorável ao cidadão – e nem poderia fazê-lo –, mas apenas criar mecanismos legais que tornem efetivo o dever da administração de decidir.

O silêncio e a demora que atualmente se verificam em número significativo de casos submetidos ao crivo da administração pública federal levam à preterição indesejada e inconstitucional da decisão do Poder Público.

É fundamental que lembremos que a própria Lei nº 9.784, de 1999, por intermédio de seu art. 48, impõe à administração o dever de decidir sobre solicitações ou reclamações em matéria de sua competência.



SF/19089.76024-07



Gabinete do Senador RODRIGO PACHECO

Não temos dúvida, pois, que as inovações propostas pela proposição em análise – **em especial, a transferência da competência para a autoridade imediatamente superior, o chamado efeito translativo automático** – terão o condão de suprir grave falha da legislação processual no âmbito da administração federal, razão pela qual defendemos sua aprovação.

III – VOTO

Em face do exposto, opinamos pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa, regimentalidade e, no mérito, votamos pela aprovação do PLS nº 129, de 2017.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/19089.76024-07