POR UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEMOCRÁTICA — PROPOSTAS
DE APERFEIÇOAMENTO DA LEI DE PROCESSO ADMINISTRATIVO
(L. 9.784/99) À LUZ DO DIREITO COMPARADO

FERNANDA PEREIRA AMARO*

“Há um pensamento que associa justiça exclusivamente ao Poder Judiciário. De modo diverso coloca-se uma postura que atribui também à Administração uma tarefa de justiça. Tal postura importa em mudança das condutas administrativas inertes ou negligentes, movidas por má fé ou não, no atendimento de direitos de cidadãos ou servidores. Muito comuns se tornaram as frases, em tom de jactância, do seguinte teor: ‘Se acha que tem direitos, vá procurá-los no Judiciário’, como se a função administrativa pudesse permanecer alheia a direitos dos indivíduos, como se fosse meritório deixar de reconhecer direito de alguém.”¹

1. O processo administrativo e o processo de construção de uma Administração Pública Democrática — 2. Anotações sobre o art. 31, “caput” — 3. Anotações sobre o art. 42, §§ 1º e 2º — 4. Anotações sobre os arts. 49 e 59 — 5. Bibliografia.

1. O processo administrativo e o processo de construção de uma Administração Pública Democrática

Certamente a reconstrução de um texto já concluído requer um cuidado substancialmente maior que a elaboração de outro, não fosse pelo fato de o primeiro trazer a matéria-prima. Nossa proposta nestas breves linhas é buscar aperfeiçoar

* Técnica Judiciária II — TJRJ. Mestranda em Direito Administrativo — UFMG.

¹ MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno. De acordo com a EC 19/98*. São Paulo: RT, 1999. p. 187.

alguns dispositivos da L. 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (*Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal*), não sem a consciência de poderem nossos comentários não atenderem satisfatoriamente ao almejado, mas, de todo modo, ao menos a proposta de lançar luzes sobre a necessidade de reflexão sobre esse significativo texto legislativo terá chegado a bom termo.

Desde logo é fundamental enfatizar-se que a L. 9.784 é merecedora de aplausos, pois demonstra a intenção do Legislativo federal brasileiro de aproximar o cidadão do Estado, os princípios do direito positivo, a democracia do cotidiano da Administração Pública, o sonho da realidade.

Enfim, o advento no Brasil da L. 9.784, um diploma legislativo sobre *processo* administrativo, abrigando em seu bojo princípios constitucionais, revelou sua vocação de instrumento de auxílio à concretização do Estado Democrático de Direito projetado na Carta Mãe.

Absorveu muitos preceitos doutrinários consagrados, posições das cortes judiciais e cremos que realmente tenha buscado congregar seus princípios inspiradores distribuindo-os pelas fases de instauração, instrução e decisão do processo administrativo. Outro aspecto a ser notado é que a positivação do processo administrativo no Brasil teve por meta uma valorização da via administrativa e um desafogamento do Poder Judiciário, ao propor que as questões atinentes à Administração Pública sejam levadas à apreciação em um lugar próprio.

Em grande parte obteve êxito, construindo um texto que nos proporciona a visão de um salto da velha Administração — de regras pouco claras, tardia e lenta — e do administrado com mãos atadas para um painel em que a Administração se regenera, conta com a colaboração do interessado (a quem é garantida uma série de direitos) e deve decidir conforme o melhor direito. É uma lei que, sobretudo, consagra uma mudança de ótica porque não simplesmente prevê regras sobre *procedimento* administrativo, atos administrativos encadeados, mas sobre *processo*, com todo o ideário garantista suscitado por esta noção.

Talvez resida aí o temor do intérprete e a desconfiança dos administrados. O predomínio por longo período de atuação “discricionária” da Administração praticamente irrestrita e a comum ocorrência de a mesma decidir em desfavor daqueles criaram uma dificuldade de, na prática, dissociar-se a parcialidade desta do que se espera de um *processo*, ainda que administrativo.

Vivemos a dúbia sensação de aplauso aos princípios e lamento pelo cotidiano da Administração. O despreparo dos agentes ou seu desinteresse em aplicar o que o direito consagra comprometem a eficácia social da lei.

No Brasil, dos órgãos jurisdicionais se exige imparcialidade, a qual é inerente à própria função jurisdicional e se garante sua independência. Tentou-se isso quanto ao processo administrativo e, para suprir falhas do diploma, a doutrina sugere a aplicação subsidiária de regras do Estatuto Processual Civil. Mas parece que ainda assim o problema persiste por haver uma confusão entre julgador e parte.

Trazemos à colação as seguintes palavras da lavra de FERRAZ e DALLARI² para mostrar a importância da garantia da imparcialidade também no processo administrativo:

“Seria total e absurdamente inútil o processo administrativo se inexistisse para os litigantes a garantia de imparcialidade na tomada da decisão. Do administrador-julgador há, pois, de se exigir, como condição de capacidade subjetiva, a inexistência de condições que, direta ou indiretamente, sejam suscetíveis de prejudicar a total isenção que há de marcar sua atuação em face dos direitos e interesses contrapostos (ainda que entre tais direitos e interesses figurem aqueles de que é titular a própria Administração). Incumbe sublinhar: a) sequer é necessário que tais condições afetem, efetivamente, o conteúdo da decisão; basta que sejam em tese suscetíveis de fazê-lo; b) tão indeclinável é o dever de imparcialidade que a simples suposição, em tese, de que, mesmo indiretamente, possa ser ela comprometida há de conduzir o administrador-juiz a a afastar-se dessa atuação”.

O divórcio entre a realidade social e a representada na lei suscita o desejo secreto de se modificar com maior profundidade a sistemática de processo administrativo vigente no Brasil, especialmente se meditamos sobre o duplo posicionamento da Administração como parte e como julgadora, a qual em termos práticos pensamos ser inadequado, um quase contra-senso.

Hodiernamente, o sistema contencioso administrativo se faz presente em países que admitem uma dualidade de jurisdição. Introduzi-lo em nosso ordenamento seria uma questão à parte, digna de pesquisas e esforços específicos e bastante profundos, pois, como nos lembra a Profª Maria Sylvia Z. Di Pietro, “a Constituição de 1988 não prevê o contencioso administrativo e mantém, no art. 5º, XXXV, a unidade de jurisdição, ao determinar que ‘a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito’”.

Pois bem, fizemos a opção por estudar três falhas mais candentes da lei 9.784, quais sejam, em nossa visão, os arts. 31, *caput*; 42, §§ 1º e 2º e 49, cujo caso identifica-se com o do art. 59. Todas eles são perpassados pela questão temporal, a qual entendemos ter sido maltratada pela lei brasileira, algo lamentável e ininteligível, pois é no trâmite e na solução céleres, até fazendo-nos prescindir do recurso ao Poder Judiciário, que habitam muito do encanto, da correção e da justiça do processo administrativo.

Perfeita a lição de Juan Carlos Morón Urbina³ a respeito da intrincada questão temporal: “*Es tal el significado del tiempo en el procedimiento que GONZALEZ PEREZ (02) afirma que a este último se le puede definir como una sucesión de momentos en el tiempo y a la teoría del procedimiento como la ciencia de los plazos* (grifo nosso). *El tiempo mantiene una triple relación con el procedimiento adminis-*

2 DALLARI, Adilson Abreu, FERRAZ, Sérgio. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros Ed., 2001. pp. 106/107.

3 URBINA, Juan Carlos Morón. *El Plazo Administrativo (con especial referencia al derecho comparado)*. Cyberrevista nº8, octubre-diciembre 1998 Disponível em <http://www.law.unican.es/administración>.

trativo: le sirve de marco general para la realización de los actos jurídico-procedimentales, los ordena en una sucesión y les otorga regularidad, pues deben ser realizados de modo oportuno”.

No estudo a que nos dispomos, optamos também por recorrer ao direito comparado, especialmente, à legislação aplicável vigente na Espanha, na Itália e Argentina, por crer na importância desse exame conjugado.

Tampouco deixamos esquecida a questão da publicidade do trâmite processual e da responsabilização dos agentes públicos, fazendo sugestões também sob esses aspectos.

Finalizamos este inquérito com a certeza de que é preciso estar sempre alerta para realizar a justiça. As célebres palavras do mestre Rudolf von Ihering⁴ traduzem esse sentimento:

“A realização das normas de direito público depende da noção do dever de que se achem imbuídos os funcionários estatais;(…). Quando essas motivações falham, quando o sentimento de justiça é frouxo e embotado, e o interesse não se revela bastante poderoso para superar a comodidade, a aversão à luta e o receio causado pelo processo, a consequência só poderá ser uma: a falta de aplicação da norma jurídica (...) Quando o direito é expulso do lugar que lhe pertence, não devemos culpar a injustiça, mas o direito que com isso se conformou”.

Esforçamo-nos para fazer reformulações que possam contribuir com uma melhor aplicação da lei em análise e fazer o direito ser garantidor da justiça.

2. Anotações sobre o art. 31, caput:

Art. 31. Quando a “matéria do processo envolver assunto de interesse geral”, o órgão competente poderá, mediante despacho motivado, abrir período de consulta pública para manifestação de terceiros, “antes da decisão do pedido, se não houver prejuízo para a parte interessada”.

O aludido dispositivo tem a redação truncada e, ademais, contém ao menos três expressões que dificultam o entendimento do intérprete. A primeira questão é subjacente à identificação da presença de *interesse geral*. Este pode ser concebido como interesse público, ou seja, em linhas gerais, aquele pertencente à coletividade, comum aos cidadãos, como patrimônio público, meio ambiente, licitações e outros tantos. Celso Antonio B. de Mello o define como *“o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerados em sua qualidade de membros da sociedade e pelo simples fato de o serem.”*⁵

A vastidão que envolve tal expressão levou ao desenvolvimento de categorias como a dos interesses difusos e interesses coletivos, todos interesses transindividuais.

4 IHERING, Rudolf von. *A luta pelo Direito*. São Paulo: Martin Claret, 2000. pp. 59, 61.

5 Apud DALLARI, Adilson Abreu, FERRAZ, Sérgio. *Processo administrativo*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2001. p. 77.

Ao estampar em seu texto “quando a matéria do processo envolver assunto de interesse geral” para os fins de realização de consulta pública, a L. 9.784 criou a dificuldade ainda maior de percepção dessa configuração do interesse geral. O problema é de valoração e harmonização; identificar quando o objeto do processo está relacionado com o interesse público, de modo a determinar que se proceda à consulta pública sem que essa participação popular possa ser descartada (ou melhor, fulminada) pelo precoce vislumbre de prejuízo para o particular interessado.

Orientamo-nos no sentido de não dever ser compreendida como uma faculdade do administrador a abertura da consulta pública, mas um *ato vinculado* quando presente o interesse público, ou seja, quando o a decisão no procedimento administrativo possa ultrapassar a esfera de interesses do particular. Somente o entendimento da realização vinculada da consulta pública justifica sua louvável previsão na L. 9.784.

Respeitadas as opiniões contrárias, pensamos que se deve transferir o momento de feitura dessa avaliação de ocorrência de interesse público pela autoridade competente do *momento de abertura da consulta pública* para um *momento posterior*, qual seja, o de *valoração das alegações e documentos apresentados* pelos intervenientes, aos quais seria fixado um termo certo para juntada, pois isso não tolheria a participação popular e, se houvesse um alongamento no trâmite processual, tal circunstância estaria justificada pela ocorrência de legítimas razões de interesse público. Julgamos que essa opção está mais conforme com o princípio da razoabilidade, o qual rege todo o agir administrativo, além de respeitar o princípio participativo.

A mesma dúvida surge ao perscrutarmos o sentido da expressão “se não houver prejuízo para a parte interessada”. Novamente se apresenta o confronto entre o interesse público e o interesse privado: qual merece prevalência? Mesmo se elegermos o do particular porque ele é o interessado e por trazer o preceptivo em comento um prazo indefinido para a realização da consulta — “antes da decisão do pedido” —, não se pode simplesmente deixar desacobertado o interesse público.

Massimo Severo Giannini, justificando o altíssimo valor da instituição de consultas e audiências públicas, um meio democrático de integrar os sujeitos na função administrativa, observa que “a autoridade administrativa se dá conta que fica em condições de administrar melhor se recebe os pontos de vista dos portadores de interesses coletivos, na medida em que eles estão aptos a proporcionar-lhes idéias mais claras com relação aos problemas sobre os quais é chamada a decidir, melhores do que aquelas que conseguiria alcançar por meio das próprias repartições operativas, dos próprios arquivos e dos próprios instrumentos de depósito de conhecimento”.⁶

6 Apud RAMOS, Elival da Silva. *A valorização do processo administrativo. O poder regulamentar e a invalidação dos atos administrativos*. In (Coord.) Carlos Ari Sundfeld, Guillermo Andrés Muñoz. *As leis de Processo Administrativo*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2000. p. 93.

Cremos que impropriedades legais podem ser remediadas em atenção à conciliação de ambos os interesses.

A lei italiana nº 241, de 07 de agosto de 1990 (*Nova Norma em matéria de procedimento administrativo e de direito de acesso aos documentos administrativos*) possui um capítulo específico para o tratamento da participação no procedimento administrativo (Capo III).

Seu art. 9, 1 reza que:

Art. 9.

1. Qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, nonché i portatori di interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, cui possa derivare un pregiudizio al provvedimento, hanno facoltà di intervenire nel procedimento.

Seu art. 10, 1 estatui que:

Art. 10.

1. I soggetti di cui all'articolo 7 e quelli intervenuti ai sensi dall'articolo 9 hanno diritto:

- a) di prendere visione degli atti del procedimento, salvo quanto previsto dall'articolo 24;*
- b) di presentare memorie scritte e documenti, che l'amministrazione ha l'obbligo di valutare ove siano pertinenti all'oggetto del procedimento.*

Ao que o art. 11, 1, 4 e 5 adita:

Art. 11.

1. In accoglimento di osservazioni e proposte presentate a norma dell'articolo 10, l'amministrazione procedente può concludere, senza pregiudizio dei diritti dei terzi, e in ogni caso nel perseguimento del pubblico interesse, accordi con gli interessati al fine di determinare il contenuto discrezionale del provvedimento finale ovvero, nei casi previsti dalla legge, in sostituzione di questo.

4. Per sopravvenuti motivi di pubblico interesse l'amministrazione recede unilateralmente dall'accordo, salvo l'obbligo di provvedere alla liquidazione di un indennizzo in relazione agli eventuali pregiudizi verificatisi in danno del privato.

5. Le controversie in materia di formazione, conclusione ed esecuzione degli accordi di cui al presente articolo sono riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Vê-se que a Itália valorizou a participação popular, como se nota especialmente pelo art. 3º de sua Constituição de 1947, e engendrou uma forma de conciliar os interesses públicos e os privados. Seu art. 9 reconhece a qualquer sujeito, portador de interesse privado ou público, àqueles membros de associações ou comitês de

defesa de interesses difusos, suscetíveis de serem prejudicados pela decisão do procedimento, a *faculdade* de intervir.

Percebe-se que a lei italiana prestigiou a participação popular, conferindo a qualquer dos sujeitos relacionados o grau de intervenção que dita. Não é a autoridade administrativa que, ao verificar ocorrência de interesses públicos, autoriza a participação; aquela, em momento posterior, examina as observações e propostas para considerá-las ou não.

Nessa esteira, o art. 10 conferiu aos sujeitos o direito de vista de atos do procedimento e o de apresentar memoriais escritos e documentos que devem ser valorados pela Administração quando pertinentes ao objeto do procedimento, como afirmado.

Dentre as disposições da Espanha acerca do tema, destacamos as seguintes da L. 30/92:

Artículo 31. Concepto de interesado.

1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

- a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.*
- b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.*
- c) Aquellos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.*

2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca.

3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derechohabiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento.

Artículo 34. Identificación de interesados.

Si durante la instrucción de un procedimiento que no haya tenido publicidad en forma legal, se advierte la existencia de personas que sean titulares de derechos o intereses legítimos y directos cuya identificación resulte del expediente y que puedan resultar afectados por la resolución que se dicte, se comunicará a dichas personas la tramitación del procedimiento.

Artículo 35. Derechos de los ciudadanos.

Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos:

- a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos.*

- b) A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.
- c) A obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento.
- d) A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto de Ordenamiento Jurídico.
- e) A formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución.
- f) A no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante.
- g) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.
- h) Al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en ésta u otras Leyes.
- i) A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
- j) A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente.
- k) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las Leyes.

Artículo 86. Información pública.

1. El órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública.

2. A tal efecto, se anunciará en el «Boletín Oficial del Estado», de la Comunidad Autónoma, o en el de la Provincia respectiva, a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el procedimiento, o la parte del mismo que se acuerde.

El anuncio señalará el lugar de exhibición y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días.

3. La incomparecencia en este trámite no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento.

La comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado. No obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales.

4. Conforme a lo dispuesto en las Leyes, las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de los

ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones y actos administrativos.

No que tange à importância dos preceitos de participação popular, a exposição de motivos do diploma espanhol enfocado ressalta que dá uma resposta completa ao previsto na Constituição, cujo art. 105, “c” acolhe *o direito de audiência dos interessados como peça angular do procedimento administrativo.*

Pela leitura dos dispositivos supramencionados depreende-se que a L. 9.784 utilizou uma sistemática bem semelhante para abertura de processo de consulta ou de audiência pública, a começar pela enumeração dos interessados no processo administrativo, passando pelo direito de vista e juntada de documentos e formulação de alegações, pela previsão de divulgação de abertura de período de consulta pública, na Espanha denominado “*información pública*”, também enfatizando o fato de o comparecimento a esta não outorgar o reconhecimento automático da condição de interessado, mas sim o de receber resposta fundamentada da Administração, até a previsão de outras formas de participação dos cidadãos.

No que se refere à previsão da “*información pública*”, a lei espanhola possui um detalhe especialmente diferente. Ao passo que a brasileira, em seu art. 31, §1º preconiza que “*A abertura da consulta pública será objeto de divulgação pelos meios oficiais, a fim de que pessoas físicas ou jurídicas possam examinar os autos, fixando-se prazo para oferecimento de alegações escritas*”, a lei espanhola reza, em seu art. 86, 2 que “*El anuncio señalará el lugar de exhibición y determinará el plazo para formular alegaciones, ‘que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días’.*”

Pois bem, o legislador espanhol fixou um prazo mínimo de 20 dias para a apresentação das alegações escritas, o qual, por si só já é extenso. Extremamente delicada a questão de dizer qual legislador andou melhor, o espanhol, por estabelecer um prazo que crê razoável para dar oportunidade aos cidadãos, associações e entidades diversas de tomar conhecimento do procedimento e produzir suas razões, ou o brasileiro, por conferir à autoridade, com uma particular proximidade do processo e intimidade com o amoldamento da lei aos casos concretos, a função de fixar o prazo mais prudente em cada situação, evitando os excessos temporais, reais vilões dos processos administrativos.

Se neste particular a lei espanhola estivesse preocupada com a celeridade do processo, fixaria prazo máximo, não mínimo. A respeito dessa questão de prazo, cite-se URBINA, ao discorrer sobre as características do prazo no processo administrativo, sendo a *certeza* uma delas:

“Certeza: Desde su establecimiento, los plazos están determinados como máximos, sin distinguir si el término haya sido señalado expresamente para una fecha concreta (por ejemplo, para el 31.Dic.99) o mediante la fijación de un número de días a partir de la vigencia del acto (por ejemplo, al tercer día de notificada alguna providencia). Así, por ejemplo, el artículo 47º de nuestras Normas generales expresa:

*'Los términos y plazos establecidos para la tramitación de los procedimientos administrativos se entienden como máximos, y obligan a las autoridades y los funcionarios competentes, así como a los interesados'.*⁷

Risco ou vantagem para a parte interessada a não fixação de prazo mínimo no Brasil, como fez a Espanha, para a juntada de alegações escritas? Intencionando harmonizar o interesse privado e o interesse público, como deve ser, parece melhor a previsão brasileira. Risco real e intolerável, por sinal, existe na expressão “antes da decisão do pedido”, o terceiro aspecto que macula os arts. 31 e 32 da L. 9.784.

“Antes da decisão do pedido”: essa nebulosa expressão engloba um período muito amplo e de impossível percepção para os intérpretes da norma e para o interessado no processo. Não se argumente que o preceito está claro e que essa elasticidade — antes da decisão final — é uma manifestação da discricionariedade da autoridade competente, que estaria dotada de condição privilegiada para até o último momento fazer uma análise do cabimento ou não da consulta pública.

Tal situação é confrontante com os princípios de um processo moderno, cujas regras devem ser de prévio conhecimento dos participantes. Imagine-se que, à espera de um provimento final advenha um despacho abrindo período para consulta pública. Uma insegurança inadmissível adviria, além da antipatia geral à realização de consultas públicas, ou seja, haveria uma traição ao intuito de propiciar a participação popular, o bom, objetivo e justo desenvolvimento do processo, com a reunião dos vários elementos de interesse, e ao direito do interessado ter sua pretensão devidamente avaliada.

Não é de nosso conhecimento manifestações da doutrina nacional que proponham soluções para os problemas detectados nos arts. 31 e 32 da L. 9784. Propomos uma nova redação para o art. 31, buscando harmonizar a necessidade de respeito ao cidadão, enquanto legítimo portador de interesses privados, e enquanto membro da sociedade que pleiteia o respeito aos interesses públicos:

MODELO HIPOTÉTICO:

Art. 31 Iniciado o procedimento e conclusos os autos à autoridade competente, verificando esta a presença dos requisitos necessários à formação do mesmo e a possibilidade de existência de interesses coletivos ou difusos pertinentes ao objeto do processo, será aberto período de consulta pública, mediante despacho motivado, para manifestação de terceiros.

O problema relativo à indefinição temporal também se manifesta no art. 32:

Art. 32 “Antes da tomada de decisão”, a juízo da autoridade, diante da relevância da questão, poderá ser realizada audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

7 URBINA, Juan Carlos Morón. Op. cit.

A audiência pública, como outra modalidade de participação popular, merece nossa deferência. Tanto que não compreendemos como pode a lei aparentemente ter utilizado a pouco explicativa expressão “a juízo da autoridade”, que mais soa como “conveniência” ou preferência da mesma especialmente para condicionar a realização da audiência pública.

Certamente não é esse o intuito da lei. Daí cremos que, em sendo relevante a questão, a qual decerto é relativa ao interesse público, a autoridade fica *vinculada* à sua realização. *O juízo que competirá à autoridade é a verificação do interesse público relevante* e a faculdade é de a autoridade poder optar pela consulta, pela audiência ou por outra forma de participação. Essa é a interpretação cabível. Afinal, algo há de ter mais relevância que o prestígio ao interesse público e à legitimação do exercício do poder?

A redação que sugerimos para o art. 32 é semelhante à exposta acima:

MODELO HIPOTÉTICO:

Art. 32 Iniciado o procedimento e após a conclusão dos autos, presentes os elementos referidos no art. 31, a autoridade competente despachará motivadamente sobre a realização de audiência pública para debates sobre a matéria do processo.

3. Anotações sobre o art. 42, §§1º e 2º:

Art. 42 Quando deva ser obrigatoriamente ouvido um órgão consultivo, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo.

§1º Se um parecer obrigatório e vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo não terá seguimento até a respectiva apresentação, responsabilizando-se quem der causa ao atraso.

§2º Se um parecer obrigatório e não vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo poderá ter seguimento e ser decidido com sua dispensa, sem prejuízo da responsabilidade de quem se omitiu no atendimento.

O problema que reside no art. 42, §§1º e 2º é atinente à confusão criada pelas modalidades de parecer introduzidas, quais sejam, *vinculante* e *não vinculante*. É tão singular a adoção dessas modalidades pelo dispositivo referido que deixa perplexos os doutrinadores e demais intérpretes da lei, forçando-os à busca de caminhos alternativos para contornar o dilema. FERRAZ e DALLARI expuseram sua visão:

“É difícil entender a distinção entre pareceres vinculantes e não vinculantes contida no art. 42 da L. 9.784, de 1999, pois parecer vinculante não é

*parecer: é decisão. O que pode ocorrer é a existência de despacho normativo da autoridade superior fixando um determinado entendimento oficial para uma assunto específico, vinculando o comportamento administrativo nos casos supervenientes; não é o parecer que é vinculante, mas o despacho (decisão) que o tornou de observância obrigatória.”*⁸

Há, ainda, a dificuldade de o administrador saber se determinado parecer é ou não vinculante, posto que inexistente disposição legal a distinguir as espécies e não reputamos como incumbência discricionária a de traçar tal distinção. Um problema adjacente seria o administrador suspender equivocadamente o processo administrativo por considerar vinculante determinado parecer que não veio aos autos no prazo legal e poder sofrer responsabilização nos termos do art. 42, §1º. Do contrário, caso considere dispensável o parecer vinculante e dê andamento ao processo, posteriormente este será estagnado para que o parecer intempestivo seja trazido aos autos, convalidando atos defeituosos, a teor do art. 55, *caput*.

Aí se manifesta uma incoerência advinda entre o nobre objetivo de garantir um regular trâmite do processo, celeridade e economia processual, até banindo a inação que o silêncio administrativo produziria e uma regulação obscura e ineficaz de aspectos da instrução processual.

A L. 10.177, de 30 de dezembro de 1998, reguladora do processo administrativo no âmbito da Administração Pública do Estado de São Paulo, possui disposição muito mais simplificada no tocante a pareceres, inserida na Seção IV — Dos Prazos:

Art. 32. Quando outros não estiverem previstos nesta Lei ou em Disposições especiais, serão obedecidos os seguintes prazos máximos nos procedimentos administrativos:

(omissis)

IV. para elaboração e apresentação de informes de caráter técnico ou jurídico: 20 (vinte) dias, prorrogáveis por 10 (dez) dias quando a diligência requerer o deslocamento do agente para localidade diversa daquela onde tem sua sede de exercício;

§2º Os prazos previstos neste artigo poderão ser, caso a caso, prorrogados uma vez, por igual período, pela autoridade superior, à vista de representação fundamentada do agente responsável por seu cumprimento

Pois bem, sob a denominação genérica de “informes de caráter técnico ou jurídico”, a lei paulista conferiu o prazo máximo de 20 dias, prorrogáveis segundo previsão legal, para a feitura dos pareceres. Não utilizou, como visto, o critério parecer vinculante *versus* não vinculante.

Veremos como outros países, tais como Espanha e Argentina, tratam a questão:

⁸ Idem, *ibidem*. pp. 140/141.

● ESPANHA

Lei 30, de 26 de novembro de 1992

SECCION 3.ª INFORMES

Artículo 82. Petición.

- 1. A efectos de la resolución del procedimiento, se solicitarán aquellos informes que sean preceptivos por disposiciones legales, y los que se juzguen necesarios para resolver, citándose el precepto que los exija o fundamentando, en su caso, la conveniencia de reclamarlos.*
- 2. En la petición de informe se concretará el extremo o extremos acerca de los que se solicita.*

Artículo 83. Evacuación.

- 1. Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.*
- 2. Los informes serán evacuados en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permita o exija otro plazo mayor o menor.*
- 3. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.*
- 4. Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera evacuado, se podrán proseguir las actuaciones. El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.*

Artículo 42. Obligación de resolver.

- 5. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos:*
 - c) Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses.*

A Espanha adotou como regra geral na Lei 30, de 26 de novembro de 1992, que dispõe sobre o Regime Jurídico das Administração Pública e sobre Procedimento Administrativo Comum, os *pareceres facultativos e não vinculantes*, emitidos em um prazo de 10 dias, salvo disposição em contrário.

Em seu art. 83, 3 trouxe a fundamental previsão das consequências da não emissão do parecer no prazo assinalado. Ora, embora a previsão do art. 83, 3 seja assemelhada ao raciocínio utilizado na construção do art. 42, §§1º e 2º da L. 9.784, considerando que na Espanha a *regra* é tomar os pareceres como *facultativos e não vinculantes*, salvo disposição legal em contrário, e no Brasil só tenha sido feita a previsão de prazos e efeitos quanto a pareceres de emissão obrigatória e não tenha ficado evidente quando os pareceres serão ou não vinculantes, o resultado final é uma enorme distância entre o tratamento dado pela Espanha e pelo Brasil ao tema.

Passemos agora a um breve exame da disciplina legal da matéria na Argentina:

• ARGENTINA:

REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Dec. 1759/72 t.o. 1991

Art. 14.-Oficios y colaboración entre dependencias administrativas.-Si para sustanciar las actuaciones se necesitaren datos o informes de terceros o de otros órganos administrativos, se los deberá solicitar directamente o mediante oficio, de lo que se dejará constancia en el expediente. A tales efectos, las dependencias de la Administración, cualquiera sea su situación jerárquica, quedan obligadas a prestar su colaboración permanente y reciproca.

Art. 48.-Informes y dictámenes. Sin perjuicio de los informes y dictámenes cuyo requerimiento fuere obligatorio según normas expresas que así lo establecen, podrán recabarse, mediante resolución fundada, cuantos otros se estimen necesarios al establecimiento de la verdad jurídica objetiva. En la tramitación de los informes y dictámenes se estará a lo prescripto en el art. 14.

El plazo máximo para evacuar los informes técnicos y dictámenes será de veinte (20) días, pudiendo ampliarse, si existieren motivos atendibles y a pedido de quien deba producirlos, por el tiempo razonable que fuere necesario.

Los informes administrativos no técnicos deberán evacuarse en el plazo máximo de diez (10) días. Si los terceros contestaren los informes que les hubieren sido requeridos dentro del plazo fijado o de la ampliación acordada o se negaren a responder, se prescindirá de esta prueba.

Los plazos establecidos en los párrafos anteriores solo se tendrán en cuenta si el expediente administrativo fue abierto prueba.

Art. 72.-El incumplimiento injustificado de los trámites y plazos previstos por la ley de procedimientos administrativos y por este reglamento, genera responsabilidad imputable a los agentes a cargo directo del procedimiento o diligencia y a los superiores jerárquicos obligados a su dirección, fiscalización o cumplimiento; en cuyo caso y cuando se estime la queja del artículo anterior o cuando ésta no sea resuelta en término el superior jerárquico respectivo deberá iniciar las actuaciones tendientes a aplicar la sanción al responsable.

A legislação argentina parte de um ponto de vista diferenciado das leis brasileira e espanhola: sua prioridade é possibilitar a verdade jurídica e, para atendê-la, mune a autoridade da faculdade de requerer, além dos “*informes técnicos e dictámenes*” (pareceres) obrigatórios, a produção de outros necessários. O prazo máximo para sua emissão é de 20 dias, com ampliação possível por um período razoável fixado pela autoridade se os motivos forem justificáveis. Caso os pareceristas não emitam o parecer no prazo fixado ou na ampliação acordada, prescindir-se-á do mesmo.

Tal descumprimento, como disposto no art. 72, acarreta a responsabilidade da autoridade diretamente incumbida da solução de determinado procedimento e do superior hierárquico encarregado da direção, fiscalização ou cumprimento.

Consideramos muito interessante o cuidado do legislador argentino em atingir a verdade jurídica, garantindo à autoridade o requerimento de pareceres conforme suponha conveniente, sua preocupação em fixar uma prorrogação de prazo que a autoridade reputa razoável para emissão de parecer e somente quando o parecerista apresentar razões para isso, contudo, ao prescindir dos pareceres quando não elaborados no prazo assinalado, escapou para uma área sombria e distante da verdade jurídica.

Creemos que o legislador espanhol tenha adotado uma posição bastante razoável na matéria.

Pensamos que seja adequado sorver para a experiência brasileira pontos positivos da legislação espanhola e da argentina, bem como reformular a questão de vinculação de pareceres. Supomos incabido e gerador de problemas de interpretação fixar a existência de pareceres vinculantes e consideramos que simplesmente não mencionar tal categoria é melhor, pois há um consenso em torno da consideração do parecer como *peça opinativa*, isto é, não deriva de sua essência gerar vinculação.

Não consideramos indevida a atribuição do efeito de solução de continuidade do processo quando o parecer de elaboração obrigatória não é emitido, contudo julgamos que os pareceres obrigatórios deveriam se resumir às hipóteses nas quais lei os exija (1), ou nas quais a autoridade, fundamentadamente, entenda decisiva sua produção para a solução do processo (2). Aí está justificada a interrupção do processo. Quando o parecer for facultativo é porque dele se pode prescindir. Importante ressaltarmos que a responsabilização dos agentes omissos está mantida.

MODELO HIPOTÉTICO:

Art. 42 Quando a lei prever obrigatoria elaboração de parecer, este deverá ser emitido no prazo máximo de quinze dias, salvo norma especial ou comprovada necessidade de maior prazo.

§1º Se um parecer obrigatório deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo não terá seguimento até a respectiva apresentação, responsabilizando-se quem der causa ao atraso.

§2º À autoridade competente será facultado requerer a elaboração de parecer quando entenda necessário para a solução do procedimento.

§3º No caso do § 2º, o parecer deverá ser emitido no prazo máximo de 15 dias, prorrogável por igual período, e quando deixar de ser emitido no prazo fixado, o processo terá seguimento e será decidido com sua dispensa, sem prejuízo da responsabilidade de quem se omitiu no atendimento.

4. Anotações sobre os arts. 49 e 59:

“Não houvesse a obrigação de responder, o direito de petição mereceria integrar o acervo das solenes inutilidades.”⁹

O esforço do legislador federal em prever prazo de 30 dias para a Administração emitir decisão nos procedimentos administrativos — prorrogável apenas uma vez por igual período — fixando esse prazo razoável com vistas a garantir a eficiência no trâmite processual, foi insuficiente para solucionar o grave problema da omissão da Administração em se manifestar.

Essa ausência de previsão gera a distorção extrema de uma decisão proferida em período ulterior aos 30 dias autorizados pela lei, em certos casos concretos, parecer mais vantajosa ao administrado do que um incompreensível silêncio da Administração Pública. Tal silêncio torna sem sentido a fase decisória e, indubitavelmente, fere o direito do requerente de obter a análise de sua pretensão. Está aí o problema da insubmissão da Administração ao prazo ou, talvez poder-se-ia dizer, problema do prazo meramente sugestivo, sem maiores consequências se desrespeitado.

Vale lembrar, nesse ínterim, a crítica pertinente de Lucécia M. Soares¹⁰:

“É notório que um dos maiores problemas a atingir os administrados é o da lentidão no agir da Administração. Na maior parte das vezes, o administrado desiste das vias administrativas — ou sequer utiliza —, eis que não existe um prazo para a Administração apresentar suas decisões ou mesmo dar andamento ao procedimento. Ora, a lei federal previu um longo capítulo para disciplinar a instrução do “processo” administrativo, mas em todo momento em que se referiu à atividade administrativa não lhe impôs prazos para dar andamento ao procedimento. Ao administrado, ao contrário, ou o prazo restou determinado ou ficou à disposição da Administração determiná-lo”.

Os doutrinadores nacionais e estrangeiros produzem várias formulações ao tentar categorizar o silêncio, contudo, não se chega a conclusão satisfatória e pacificadora, o que se agrava se considerarmos a relevância de matéria tão tormentosa como essa encontrar fixação no diploma que adveio exatamente para atender a uma série de princípios jurídicos, elencados no *caput* e parágrafo único de seu art. 2º, especialmente à necessidade de o Poder Público se fazer transparente.

O doutrinador peruano Juan Carlos Morón Urbina, citando Cassagne, afirmou que no âmbito administrativo, a obrigatoriedade dos prazos configura um rigorismo processual, atenuado somente por duas características próprias do sistema: a) a

⁹ Resp 16.284. Rel. Min. Gomes de Barros — DJU 23.3.92. p. 03.447.

¹⁰ SOARES, Lucécia Martins. *Os vícios do ato administrativo e sua invalidação nas leis de procedimento administrativo*, In (Coord.) Carlos Ari Sundfeld, Guillermo Andrés Muñoz. *As leis de Processo Administrativo*. São Paulo: Malheiros Ed, 2000. p. 146.

possibilidade de ampliar os prazos (prorrogabilidade) e b) o fato de que os prazos não revistam, a princípio, caráter peremptório ou fatal.¹¹

Caso se opte por manter a redação lacunosa e, repita-se, insuficiente do art. 49, estar-se-á abdicando de um avanço substancial, de uma mostra da conexão e sensibilidade do legislador à realidade social.

Já se disse do dissenso dos doutrinadores no enfrentamento do silêncio administrativo. Inação ou manifestação tácita da vontade? Seria ato administrativo? Importa frisarmos que, independentemente de sua orientação, os doutrinadores buscam preservar o particular das omissões do Poder Público. Eduardo García de Enterría entende o silêncio da Administração como denegação tácita do pedido do administrado (silêncio negativo) que lhe permite recorrer. Não é ato administrativo, porém é uma ficção em benefício do particular. Themístocles Brandão Cavalcanti, por sua vez, registrou a importância de o silêncio estar previsto ou interpretado na lei, vez que não tem significação própria, a qual haure da lei.

O entendimento de Celso Antônio B. de Mello¹² pende para lado oposto: por não considerar o silêncio ato jurídico, mesmo que a lei preveja a produção de efeitos no sentido de negar ou conceder o pedido, tais efeitos decorrem da omissão, como fato eleito pela lei, não do silêncio em si. Concebe o silêncio como fato administrativo, ato material, não como ato administrativo, não como declaração estatal.

O Direito português adota a regra da equivalência do silêncio a indeferimento, salvo quando a lei determina que o mesmo seja interpretado como aprovação. Rivero nos traz notícia do direito francês: *“a decisão pode ser puramente tácita: quando a administração, recebendo um pedido, não responde num prazo de quatro meses, seu silêncio é normalmente interpretado como uma recusa, excepcionalmente, quando um texto preveja como uma aceitação”*.

Procedamos a uma leitura das disposições de diplomas legais de alguns outros países acerca do tema:

• ESPANHA

— *Lei 30, de 26 de novembro de 1992, que dispõe sobre o Regime Jurídico das Administração Pública e sobre Procedimento Administrativo Comum*

Artículo 42. Obligación de resolver.

1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación. En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como la desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables.

¹¹ URBINA, Juan Carlos Morón. *Op.cit.*

¹² MELLO, Celso Antonio B. de. *Curso de Direito Administrativo*. 9ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros Ed. pp. 253/254.

Se exceptúan de la obligación, a que se refiere el párrafo primero, los supuestos de terminación del procedimiento por pacto o convenio, así como los procedimientos relativos al ejercicio de derechos sometidos únicamente al deber de comunicación previa a la Administración.

2. El plazo máximo en el que debe notificarse la resolución expresa será el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento. Este plazo no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea.

3. Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses. Este plazo y los previstos en el apartado anterior se contarán:

a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación.

b) En los iniciados a solicitud del interesado, desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación.

4. Las Administraciones públicas deben publicar y mantener actualizadas, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo.

En todo caso, las Administraciones públicas informarán a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente.

5. El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos:

a) Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o en su defecto, el transcurso del plazo concedido, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 71 de la presente Ley.

b) Cuando deba obtenerse un pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de las Comunidades Europeas, por el tiempo que medie entre la petición, que habrá de comunicarse a los interesados, y la notificación del pronunciamiento a la Administración instructora, que también deberá serles comunicada.

c) Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses.

d) Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente.

e) Cuando se inicien negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio en los términos previstos en el artículo 88 de esta Ley, desde la declaración formal al respecto y hasta la conclusión sin efecto, en sus caso, de las referidas negociaciones que se constatará mediante declaración formulada por la Administración o los interesados.

6. Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.

Excepcionalmente, podrá acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes y sólo una vez agotados todos los medios a disposición posibles.

De acordarse, finalmente, la ampliación del plazo máximo, éste no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento.

Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno.

7. El personal al servicio de las Administraciones públicas que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo.

El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio a la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa vigente. (Artículo redactado según Ley 4/99, de 13 de enero)

Artículo 43. Silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud de interesado.

1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada o desestimada por silencio administrativo, según proceda, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 4 de este artículo.

2. Los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos, salvo que una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario. Quedan exceptuados de esta previsión los procedimientos de ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones, en los que el silencio tendrá efecto desestimatorio.

No obstante, cuando el recurso de alzada se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo, se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de resolución, el órgano administrativo competente no dictase resolución expresa sobre el mismo.

3. La estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizado del procedimiento.

La desestimación por silencio administrativo tiene los solos efectos de permitir a los interesados la interposición del recurso administrativo o contencioso-administrativo que resulte procedente.

4. La obligación de dictar resolución expresa a que se refiere el apartado primero del artículo 42 se sujetará al siguiente régimen:

a) En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo.

b) En los casos de desestimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior al vencimiento del plazo se adoptará por la Administración sin vinculación alguna al sentido del silencio.

5. Los actos administrativos producidos por silencio administrativo se podrán hacer valer tanto ante la Administración como ante cualquier persona física o jurídica, pública o privada. Los mismos producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin que la misma se haya producido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera solicitarse del órgano competente para resolver. Solicitado el certificado, éste deberá emitirse en el plazo máximo de quince días. (Artículo redactado según Ley 4/99, de 13 de enero)

Artículo 44. Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio.

En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

1. En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

2. En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92.

En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución. (Artículo redactado según Ley 4/99, de 13 de enero)

A lei espanhola principia por afirmar a obrigação da Administração em proferir decisão expressa em todos os procedimentos, bem como em notificar o pronunciamento da decisão. Em linhas gerais, fixa também que o prazo máximo para tanto seria de 6 meses e de três meses quando for algum procedimento especial cujo prazo para solução não tenha sido estabelecido na lei especial.

Prevê a ocorrência do “silêncio” da seguinte forma: incumbe à Administração Pública a publicação e atualização das relações de procedimentos, para efeitos informativos, indicando os prazos máximos de trâmite dos mesmos, assim como informando sobre os efeitos que o silêncio administrativo produza.

Em seu art. 43, a lei espanhola retoma o tratamento do “silêncio administrativo”, procedendo a uma exposição minuciosa que vale retratarmos. Dita, no §1º, que nos procedimentos iniciados por provocação do interessado, a falta de notificação de decisão expressa no término do prazo para trâmite daqueles significará que a solicitação pode ser entendida como julgada procedente ou denegada, conforme o caso, sem prejuízo da solução que a Administração deve ditar na forma prevista no parágrafo 4º do mesmo dispositivo.

Em regra, pode-se entender como atendidas por silêncio administrativo as solicitações, exceto quando uma lei ou uma norma de Direito Comunitário Europeu disponha diversamente e nos casos de exercício de direito de petição, naqueles em que a procedência significaria transferência ao interessado ou a terceiros faculdades relativas ao domínio público, nos procedimentos de impugnação de atos e disposições.

Entretanto, é prevista a figura do “*recurso de alzada*” o qual, quando interposto de decisão denegatória por silêncio administrativo se entenderá deferido se, ao término do prazo para decisão, o órgão administrativo competente não profere decisão.

A procedência por silêncio administrativo gera, para todos os efeitos, a finalização do procedimento, ao passo que a denegação por silêncio tem somente o efeito de permitir aos interessados a interposição de recurso administrativo ou contencioso-administrativo cabível.

A lei espanhola foi tão cuidadosa no trato dessa matéria que instituiu um regime para conciliação do silêncio administrativo em face das decisões expressas. Remete ao §1º do artigo em comento para estabelecer o referido regime, prescrevendo (a) que nos casos de procedência por silêncio administrativo, a decisão posterior somente poderá ser confirmatória; (b) nos casos de denegação por silêncio administrativo, a decisão posterior será adotada pela Administração sem vinculação alguma com o sentido de silêncio; (c) os atos administrativos produzidos por silêncio administrativo podem valer tanto perante a Administração como perante qualquer pessoa e sua existência pode ser provada por qualquer meio de prova admitido em direito, inclusive pelo “certificado acreditativo” do silêncio produzido que se pode solicitar ao órgão competente para decidir, a ser emitido no prazo máximo de 15 dias.

Procedamos agora ao exame de dispositivos pertinentes da legislação argentina:

• ARGENTINA

LEY 19549 (Ley de procedimiento Administrativo), de 27.04.72

Art. 1º

Derecho a una decisión fundada.

3) Que el acto decisorio haga expresa consideración de los principales argumentos y de las cuestiones propuestas, en tanto fueren conducentes a la solución del caso”.

(Sustituido por art. 1 de la Ley Nº 21.686 B.O. 25.11.1977)

Los plazos.

e) En cuanto a los plazos:

1) Serán obligatorios para los interesados y para la Administración;

Silencio o ambigüedad de la Administración.

ARTICULO 10.- El silencio o la ambigüedad de la Administración frente a pretensiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto, se interpretarán como negativa. Sólo mediando disposición expresa podrá acordarse al silencio sentido positivo. Si las normas especiales no previeren un plazo determinado para el pronunciamiento, éste no podrá exceder de SESENTA días. Vencido el plazo que corresponda, el interesado requerirá pronto despacho y si transcurrieren otros TREINTA días sin producirse dicha resolución, se considerará que hay silencio de la Administración.

Título IV

Impugnación judicial de actos administrativos

ARTICULO 23.- Podrá ser impugnado por vía judicial un acto de alcance particular:

(omissis)

c) cuando se diere el caso de silencio o de ambigüedad a que se alude en el artículo 10.

Amparo por mora de la Administración.

Artículo 28.- El que fuere parte en un expediente administrativo podrá solicitar judicialmente se libre orden de pronto despacho. Dicha orden será procedente cuando la autoridad administrativa hubiere dejado vencer los plazos fijados y en caso de no existir éstos, si hubiere transcurrido un plazo que excediere de lo razonable sin emitir el dictamen o la resolución de mero trámite o de fondo que requiera el interesado. Presentado el petitorio, el juez se expedirá sobre su procedencia, teniendo en cuenta las circunstancias del caso, y si lo estimare pertinente requerirá a la autoridad administrativa interviniente que, en el plazo que le fije, informe sobre las causas de la demora aducida. La decisión del juez será inapelable. Contestado el requerimiento o vencido el plazo sin que se lo hubiere evacuado, se resolverá lo pertinente acerca de la mora, librando la orden si correspondiere para que la autoridad administrativa responsable despache las actuaciones en el plazo prudencial que se establezca según la naturaleza y complejidad del dictamen o trámites pendientes.

(Sustituido por art. 1 de la Ley N° 21.686 B.O. 25.11.1977)

Plazos dentro de los cuales debe deducirse la impugnación (por vía de acción o recurso)

Artículo 25.- La acción contra el Estado o sus entes autárquicos deberá deducirse dentro del plazo perentorio de noventa (90) días hábiles judiciales, computados de la siguiente manera:

a) Si se tratare de actos de alcance particular, desde su notificación al interesado;

b) Si se tratare de actos de contenido general contra los que se hubiere formulado reclamo resuelto negativamente por resolución expresa, desde que se notifique al interesado la denegatoria;

c) Si se tratare de actos de alcance general impugnables a través de actos individuales de aplicación, desde que se notifique al interesado el acto expreso que agote la instancia administrativa;

d) Si se tratare de vías de hecho o de hechos administrativos, desde que ellos fueren conocidos por el afectado.-

Cuando en virtud de norma expresa la impugnación del acto administrativo deba hacerse por vía de recurso, el plazo para deducirlo será de treinta (30) días desde la notificación de la resolución definitiva que agote las instancias administrativas.

(Sustituido por art. 1 de la Ley N° 21.686 B.O. 25.11.1977)

Reclamo administrativo previo a la demanda judicial.

ARTICULO 31.- El pronunciamiento acerca del reclamo deberá efectuarse dentro de los noventa (90) días de formulado. Vencido ese plazo, el interesado requerirá pronto despacho y si transcurrieren otros cuarenta y cinco (45) días, podrá aquél iniciar la demanda, la que deberá ser interpuesta en los plazos perentorios y bajos los efectos previstos en el artículo 25, sin

perjuicio de lo que fuere pertinente en materia de prescripción. El Poder Ejecutivo, a requerimiento del organismo interviniente, por razones de complejidad o emergencia pública, podrá ampliar fundadamente los plazos indicados, se encuentren o no en curso, hasta un máximo de ciento veinte (120) y sesenta (60) días respectivamente.

La denegatoria expresa del reclamo no podrá ser recurrida en sede administrativa.

Los jueces no podrán dar curso a las demandas mencionadas en los artículos 23, 24 y 30 sin comprobar de oficio en forma previa el cumplimiento de los recaudos establecidos en esos artículos y los plazos previstos en el artículo 25 y en el presente. (Sustituido por art. 12 de la Ley N° 25.344 B.O. 21.11.2000)

DECRETO 1.883

17 setiembre 1991.

Reglamento de procedimientos administrativos

Cumplimiento de plazos

Art. 12.-Con el objeto de asegurar la eficiencia de la gestión administrativa, el respeto de los plazos previstos por las normas vigentes y la adecuada información al público, las unidades de Secretaría General deberán automatizar e informatizar el registro, despacho y control de los expedientes administrativos. El sistema deberá contemplar todo el desarrollo del expediente, con indicación, al menos, del organismo actuante y fecha de la intervención.

REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Dec. 1.759/72 t. o. 1991

Art. 72.-El incumplimiento injustificado de los trámites y plazos previstos por la ley de procedimientos administrativos y por este reglamento, genera responsabilidad imputable a los agentes a cargo directo del procedimiento o diligencia y a los superiores jerárquicos obligados a su dirección, fiscalización o cumplimiento; en cuyo caso y cuando se estime la queja del artículo anterior o cuando ésta no sea resuelta en término el superior jerárquico respectivo deberá iniciar las actuaciones tendientes a aplicar la sanción al responsable.

Art. 91.-El plazo para resolver el recurso jerárquico será de treinta (30) días, a contar desde la recepción de las actuaciones por la autoridad competente, o en su caso de la presentación del alegato-o vencimiento del plazo para hacerlo-si se hubiere recibido prueba. No será necesario pedir pronto despacho para que se produzca la denegatoria por silencio.

Decreto Nacional 852/95

Reglaméntase la aplicación de las Leyes Nros. 23.982, 24.156 y 24.447 en lo concerniente al procedimiento administrativo relativo al reconocimiento de créditos.

Art. 3º.— La denegatoria por silencio de la Administración Pública prevista en el artículo 27 de la Ley N. 24.447 agotará la vía administrativa en cualquier supuesto que ello ocurra, a partir de lo cual no procederá sustanciar ningún recurso o reclamo administrativo.

Art. 4º.— A efectos de lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley N.19.549, se considerará solicitud de pronto despacho cualquier petición que tienda a denunciar la mora administrativa para que comience el plazo tendiente a la habilitación de la negativa tácita.

Iniciemos o comentário sobre a legislação argentina dizendo que já no seu art. 1º a L. 19.549/72 prevê o dever de a Administração produzir decisões expressas e fundamentadas, bem como consigna que os prazos são obrigatórios para os interessados e para a Administração.

A lei argentina, ao prever a ocorrência do silêncio administrativo, conferiu os mesmos efeitos na ocorrência de *ambigüidade* da Administração, algo diferente das experiências brasileira e espanhola. No tocante a esses efeitos do silêncio/ambigüidade administrativo, faz previsões diferentes da lei espanhola. Afirma que o silêncio será interpretado como decisão denegatória, salvo previsão em contrário.

Relativamente ao proferimento de decisão pela Administração, fixou o prazo de 60 dias, ao término dos quais o interessado poderá notificar a Administração para, em 30 dias, decidir. Em não o fazendo, tal silêncio há de ser interpretado como denegação.

Interessante a previsão do “amparo por mora” na ocorrência de silêncio pela Administração como alternativa aos artificiais efeitos gerados pelo silêncio. Como disse Guillermo Andrés Muñoz¹³, “*no caso do amparo por mora, uma vez advertida a Administração do vencimento dos prazos para resolver a questão, a sentença ordena que ela edite ato próprio e pertinente, sem indicar o conteúdo que o mesmo deve ter.(...) O amparo por mora foi gerando a convicção de que a atividade administrativa deve processar-se de uma forma tal que não vulnere os direitos dos administrados.*”

Diz-se que doutrina argentina conceituada considera que a persistência do silêncio da Administração após o vencimento do prazo do pedido de imediato despacho significa que a lei conferiu ao interessado o *direito* de considerar denegada sua pretensão e fazer uso da instância judicial, e que, caso prefira, o interessado pode continuar aguardando a decisão da Administração, pois o silêncio como negativa seria uma *garantia em seu favor e não uma isenção do dever da Administração de decidir*. Essa notável orientação teria como consequência a circunstância de que, vencido o prazo de pedido de imediato despacho, não começaria a correr o prazo para ajuizamento da ação indicada no art. 25 da L. 19.549 e, por conseguinte, a qualquer momento a mesma poderá ser promovida enquanto não tenha havido prescrição.

Vejamos a posição da lei italiana a respeito do tema:

13 MUÑOZ, Guillermo Andrés. *O procedimento administrativo na Argentina*. In As leis de processo administrativo. São Paulo: Malheiros Ed., 2000. pp. 50 e 52

• ITÁLIA

— Lei 241, de 7 de agosto de 1990

Art. 2.

1. Ove il procedimento consegua obbligatoriamente ad una istanza, ovvero debba essere iniziato d'ufficio, la pubblica amministrazione ha il dovere di concluderlo mediante l'adozione di un provvedimento espresso.

2. Le pubbliche amministrazioni determinano per ciascun tipo di procedimento, in quanto non sia già direttamente disposto per legge o per regolamento, il termine entro cui esso deve concludersi. Tale termine decorre dall'inizio di ufficio del procedimento o dal ricevimento della domanda se il procedimento è ad iniziativa di parte.

3. Qualora le pubbliche amministrazioni non provvedano ai sensi del comma 2, il termine è di trenta giorni.

4. Le determinazioni adottate ai sensi del comma 2 sono rese pubbliche secondo quanto previsto dai singoli ordinamenti (1).

A lei italiana prevê o dever da Administração de proferir decisão expressa nos procedimentos iniciados de ofício e deixa a cargo da Administração competente para cada tipo de procedimento a fixação do prazo para sua conclusão se não há previsão por lei ou por regulamento.

Se a Administração não determinar o prazo para conclusão do procedimento, este será de trinta dias.

Embora a lei 241 estabeleça responsabilidade pelo trâmite e decisão do procedimento, relativamente ao silêncio administrativo não fez previsão alguma.

Estando a par do tratamento que alguns países deram à matéria, retornemos às nossas indagações. Ora, diante da dificuldade de se fazer uma correspondência lógica do silêncio (termo de percepção jurídica indeterminada) a uma interpretação favorável ou desfavorável ao interessado, o que viria a garantir a eficácia desse dispositivo e a colocar a via administrativa, sob o aspecto temporal, no bom conceito daquele, poupando-o até de recorrer à esfera jurisdicional? Qual seria um possível reparo a essa imperdoável desatenção do legislador federal, já que o problema da lentidão na máquina administrativa é de longa data?

Não se pode sustentar essa situação de insegurança jurídica implícita no corpo do art. 49. O silêncio da autoridade administrativa tem ainda outra implicação: o princípio da motivação dos atos administrativos encontrou abrigo expresso nessa lei.¹⁴ A Prof^a Maria Sylvia Z. Di Pietro, tecendo alguns comentários sobre a lei em foco, aduziu o que segue:

14 Inclusive, a coerência do Cap. XI da lei estaria sendo fulminada se não interpretássemos o art. 49 em conjunto com o art. 48, o qual dispõe que "A Administração tem o dever de explicitamente emitir decisão nos processos administrativos e sobre solicitações ou reclamações, em matéria de sua competência."

“Outra coisa importante na lei, ainda em matéria de princípio, é o princípio da motivação, que hoje é exigido pacificamente; ninguém nega mais que a motivação é uma formalidade obrigatória, porque a motivação serve de elemento fundamental para controlar os atos da Administração Pública; havia antigamente uma discussão: que tipo de ato deve ser motivado? Hoje, a idéia é que todos os atos devem ser motivados. Como a Constituição não colocou o princípio da motivação no art. 37, ficou aquela dúvida se precisa ou não precisa motivação. Mas colocou no art. 93, inc. X, para dizer que a motivação é obrigatória nas decisões administrativas dos tribunais, quer dizer”.

Sem decisão expressa não há motivação e todo cidadão tem o direito de conhecer os argumentos utilizados na apreciação dos processos administrativos de que seja parte, inclusive para travar discussões judiciais. Como bem atinaram Ferraz e Dallari, *“nenhuma perplexidade servirá de desculpa para a omissão do dever de decidir. Sirva-se o agente competente de tudo o que no processo se contém, e acaso ainda insuficiente essa faina, nem mesmo assim lhe será dado cruzar os braços (mesmo as declarações de extinção do processo, arts. 51 e 52 da L. 9.784, de 1999, são corporificadas numa decisão motivada).”*¹⁵

Enfim, após superada a fase de exame das possibilidades oferecidas pela doutrina e, mesmo, pelo direito comparado, especificamente, pela legislação argentina, espanhola e italiana, hemos de apresentar duas propostas: a primeira delas, a qual temos como mais branda, assemelhada às leis enfocadas, interpreta o silêncio. Tal alternativa, a ser exposta no modelo abaixo, é uma adaptação do pensamento do Prof. Osvaldo Aranha B. de Mello¹⁶, gerando o efeito de, ficticiamente superar-se uma instância e adquirir-se o direito ao recurso.

MODELO HIPOTÉTICO:

Art. 49 Concluída a instrução do processo administrativo, a Administração tem o prazo de até 30 dias para decidir, salvo prorrogação por igual período expressamente motivada.

§ 1º Decorrido o prazo supramencionado, pode o interessado notificar a Administração para em até 30 dias decidir, sob pena de ser havida sua manifestação como negativa. (NOSSA INCLUSÃO)

Diante dessa alteração, seria adequado que se procedesse a um acréscimo no art. 59, *caput* do diploma federal em comento.

Dáí, o mesmo poderia adotar a seguinte redação:

¹⁵ Op. cit. p. 150.

¹⁶ *Apud* Heraldo Garcia Vitta. *O silêncio no direito administrativo*. RDA, Rio de Janeiro, vol. 218, out/dez 1999. p. 133.

MODELO HIPOTÉTICO:

Art. 59 Salvo disposição legal específica, é de dez dias o prazo para interposição de recurso administrativo, contado a partir da ciência, da divulgação oficial da decisão recorrida OU DO VENCIMENTO DO PRAZO PARA DECIDIR FIXADO NA NOTIFICAÇÃO DO INTERESSADO À ADMINISTRAÇÃO.

Contudo, parece-nos que tal solução não é de todo satisfatória, pois mantém a *perplexidade* referida por Ferraz e Dallari. Ao propiciar o regular seguimento do procedimento administrativo diante do silêncio do agente competente, obviamente se está cuidando da preservação do direito do administrado, todavia, ao se estabelecer na lei preceito que exima a autoridade do irrenunciável e indeclinável dever legal de proferir decisão e motivá-la, estar-se-ia colaborando para a perpetuação da cultura do engavetamento dos autos dos processos, da inação diante das geralmente precárias condições das repartições públicas no Brasil e da desídia.

Somos que o legislador federal deva ousar no sentido de prever a responsabilização da autoridade administrativa competente pela mora na decisão. Neste particular, a lei paulista L. 10.177 de 30.12.98) está à frente. Não obstante a princípio se tenha a impressão de que tão-somente traga uma leitura do silêncio da Administração como indeferimento da pretensão do interessado (arts. 33, § 1º e 50), seu art. 90 prevê a responsabilidade disciplinar dos “agentes públicos encarregados do assunto” que descumprirem injustificadamente os prazos fixados na lei, bem como de seus superiores hierárquicos que se omitirem na fiscalização ou que concorram para a infração. É o estímulo e a valorização do controle hierárquico, o qual deve gerar resultados visíveis para os administrados.

Repita-se, é necessária a punição eficaz da omissão. A exemplo da lei paulista, sugerimos a inclusão de dispositivo genérico prevendo a responsabilização da Administração em todos os casos de desrespeito injustificado aos prazos. Consideramos válida, também, a inclusão de outro dispositivo na L. 9.784, nos moldes do art. 12 do Decreto argentino nº 1.883, de 17 de setembro de 1991, pois valoriza a transparência no acompanhamento dos trâmites processuais, estimula a eficiência e favorece o controle.

MODELO HIPOTÉTICO: (em adição ao modelo hipotético adotado para o art. 49)

Art. XX.-Com o objetivo de assegurar a eficiência no trâmite dos procedimentos administrativos, o respeito aos prazos previstos nas normas vigentes e a adequada informação ao público, os órgãos e entidades deverão informatizar o registro, despacho e controle dos procedimentos. O sistema deverá contemplar todo o trâmite processual, com indicação, ao menos da autoridade atuante e data de sua intervenção.

E, quanto à imposição de penalidade ao agente público, utilizamos o mesmo art. 90 da lei paulista:

MODELO HIPOTÉTICO:

Art. YY O descumprimento injustificado, pela Administração, dos prazos previstos nesta Lei gera responsabilidade disciplinar, imputável aos agentes públicos encarregados do assunto, não implicando, necessariamente, em nulidade do procedimento.

§1º Respondem também os superiores hierárquicos que se omitirem na fiscalização dos serviços de seus subordinados, ou que de algum modo concorram para a infração.

§2º Os prazos concedidos aos particulares poderão ser devolvidos, mediante requerimento do interessado, quando óbices injustificados, causados pela Administração, resultarem na impossibilidade de atendimento do prazo fixado.

As sugestões supramencionadas se deve tão-somente ao anseio por uma Administração Pública que corresponda, realmente, ao projeto de Estado Democrático de Direito implantado em nossa Carta Magna, que está entre as mais evoluídas do mundo no sentido de valorização da cidadania. Outras certamente são possíveis, bem como contrárias às pensadas, e o desejável é que muitos cidadãos reflitam sobre os diplomas estatuídos objetivando seu aperfeiçoamento.

5. Bibliografia

- DALLARI, Adilson Abreu, FERRAZ, Sérgio. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros Ed., 2001.
- IHERING, Rudolf von. *A luta pelo Direito*. São Paulo: Martin Claret, 2000.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno. De acordo com a EC 19/98*. São Paulo: RT, 1999.
- MELLO, Celso Antonio B. de. *Curso de Direito Administrativo*. 9ª ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros Ed., pp. 253/254.
- SUNDFELD, Carlos Ari.. *As leis de Processo Administrativo*. São Paulo: Ed. Malheiros, 2000.
- Resp 16.284. Rel. Min. Gomes de Barros — DJU 23.3.92.
- URBINA, Juan Carlos Morón. *El Plazo Administrativo (con especial referencia al derecho comparado)*. Cyberrevista nº8, octubre-diciembre 1998 Disponível em <http://www.law.unican.es/administración>
- VITTA, Heraldo Garcia. *O silêncio no direito administrativo*. RDA, Rio de Janeiro, vol. 218, out/dez 1999.

Guerra Interna e Direito Internacional

Celso D. de Albuquerque Mello

A guerra moderna é a guerra interna. São estudadas suas causas, bem como o estatuto dos revoltosos. O regime jurídico da guerrilha e a sua diferenciação do terrorismo são igualmente versados. São examinadas as normas aplicáveis na conduta da guerra, e sob o ponto de vista jurídico, as guerras civis do nosso século. É uma obra interdisciplinar em que o autor se utiliza do DI Público, Direito Constitucional, Ciência Política, Sociologia e História. O Direito não é visto de modo isolado, mas como uma ciência social e cultural.

Ref. 0001
Form. 14x21

Brochura
1985

230 págs.

Impugnação de Mandato Eletivo

José Antonio Fichtner

Esta obra é publicada num momento em que a Justiça Eleitoral e o Direito Eleitoral brasileiros estão postos em xeque: a emenda permissiva da reeleição dos titulares do Poder Executivo nos três níveis da Federação — cuja vedação constituía uma das poucas constantes centenárias da história institucional da República — quebrou um dos eixos que o sustentavam e apagou um dos focos irradiantes do sistema que aos poucos se consolidava, apesar de tudo. E os primeiros sinais da experiência em curso da inovação constitucional — agravados nos pequenos Estados e que permitem antever o que será a sua introdução amanhã nos Municípios —, desvela riscos graves da retomada de práticas eleicoeiras que parecia estarem superadas.

Ref. 0195
Form. 14x21

Brochura
1998

260 págs.