A “autorização fictícia” no direito administrativo

*Thiago Marrara**

1. Introdução

O tempo produz efeitos jurídicos. Nas mais diversas áreas e disciplinas do direito existem normas que conferem ao “decorso do tempo” um efeito constitutivo ou desconstitutivo. A posse de um determinado bem particular por um longo período de tempo causa o usucapião, ou seja, a constituição da propriedade em favor do possuidor. Por outro lado, o não exercício de um direito material ou processual pode levar ao seu desaparecimento ou à impossibilidade de ser exercido. A tais fenômenos a teoria do direito confere o nome de decadência, prescrição e preclusão.

Assim como nas relações entre particulares, em alguns casos, o ordenamento jurídico também concede efeitos jurídicos ao silêncio da administração pública; permite que o tempo produza efeitos em relações jurídico-administrativas e, inclusive, que em razão dele surjam atos administrativos fictícios.

Existem vários exemplos que evidenciam tal afirmação: o município que não se manifesta sobre o exercício de preferência (direito de preempção) sobre um imóvel urbano nos termos do art. 27, §3º do Estatuto da Cidade perde o direito de exercê-lo até que o mesmo imóvel seja novamente objeto de alienação onerosa.¹ De

* Professor de direito administrativo da Universidade de São Paulo (USP). Doutor pela Universidade de Munique (LMU), mestre e bacharel pela USP.

¹ Art. 27, §3º do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001): “transcorrido o prazo mencionado no *caput* sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada”.

modo semelhante, mas com efeito inverso, o silêncio do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) em relação a uma operação de concentração empresarial acarreta sua aprovação tácita, ou seja, dá origem a um ato de autorização fictícia, também chamado de “julgamento tácito” pelos especialistas em processo administrativo concorrencial.²

Como se vê, no ordenamento jurídico brasileiro, há diversas normas sobre atos administrativos fictícios e, mais especificamente, sobre autorizações fictícias. Entretanto, a despeito dos exemplos mencionados, não existe no direito administrativo brasileiro uma norma geral a respeito dos efeitos jurídicos do silêncio da administração pública. Nesse contexto, mostra-se de ampla importância analisar a figura da *genehmigungsfiktion* ou “autorização fictícia” prevista no §42a da Lei de Processo Administrativo alemã, a chamada *verwaltungsverfahrensgesetz* — doravante VwVfG.

Para se compreender o instituto de direito alemão, serão apresentados a seguir os motivos de sua inserção na VwVfG, seu conceito jurídico-positivo e suas condições de aplicação. Ao final, serão tecidos alguns comentários sobre as vantagens e desvantagens desse novo instrumento para o processo administrativo e sobre a possibilidade ou utilidade de se inserir mecanismo semelhante na Lei de Processo Administrativo Federal — doravante LPA (Lei nº 9.784/1999).

2. A inserção da *Genehmigungsfiktion* (autorização fictícia) na VwVfG

A autorização fictícia nada mais é do que uma das espécies do chamado ato administrativo fictício, definido por Caspar (2000) como uma decisão administrativa benéfica ao particular e autorizativa de algum comportamento seu que não é determinada expressamente por uma autoridade pública, decorrendo, na verdade, do decurso de um prazo e por força de um dispositivo legal. Trata-se, portanto, de uma ficção de direito público — isto é, da aceitação do inexistente como existente, nas palavras de Jachmann (1998).³

² Art. 54, §7º da Lei de Defesa da Concorrência (Lei nº 8.884/1994 com redação dada pela Lei nº 9.021/1995): “a eficácia dos atos de que trata este artigo condiciona-se à sua aprovação, caso em que retroagirá à data de sua realização; não tendo sido apreciados pelo Cade no prazo estabelecido no parágrafo anterior, serão automaticamente considerados aprovados”.

³ No amplo estudo sobre a ficção no direito público, afirma a autora: “*Rechtsfiktion ist das Ergebnis der endgültigen Bezugnahme von einem vorhanden Bestand auf eine in diesem Bestand nicht existente/existente Größe durch die gewollte Gleichsetzung eines als Gewußten bzw. die gewollte Ungleichsetzung/Differenzierung eines als gleich Gewußten...*”.

A figura da autorização fictícia como regra geral do processo administrativo alemão é recentíssima. No entanto, o instituto em si não é novo. Assim como se vê no direito brasileiro, também há diversas normas especiais na legislação esparsa alemã que reconhecem os efeitos constitutivos do tempo em relações jurídico-administrativas.⁴ Nos termos do §6º, IV, do Código de Construções (*Baugesetzbuch*), por exemplo, a omissão da autoridade estadual em relação ao Plano Urbanístico de Ordenação do Território (*Flächennutzungsplan*), elaborado pela autoridade municipal, acarreta sua aprovação automática, uma vez decorrido o prazo de três meses. No mesmo sentido, o §8º, Va, da Lei de Proteção dos Animais (*Tierschutzgesetz*), a fim de impedir que o desenvolvimento científico seja prejudicado em vista de problemas burocráticos, determina que uma solicitação para realização de testes com animais será automaticamente concedida quando a autoridade responsável não a apreciar no prazo de três meses.

Em vista desses dispositivos, muito anteriores à última reforma da VwVfG, já apareciam na doutrina tedesca discussões a respeito dos atos administrativos fictícios desde 1966. Em estudo datado daquele ano, Müller (1966) definiu o ato administrativo fictício como a expressão de consentimento ou negação da administração em relação a um pedido do particular, não por decorrência do desejo do administrador, mas sim por força da lei e em razão do decurso de um prazo. O ato administrativo fictício existiria especialmente no âmbito da chamada administração prestadora (*leistungsverwaltung*),⁵ ou seja, nos casos em que o particular espera do poder público o deferimento ou indeferimento de um ato que lhe seja vantajoso, como a licença para construir, para abrir um estabelecimento, para prestar um serviço etc.

Ainda segundo Müller (1966), a razão de ser desse instituto estaria na necessidade de se evitar que determinada pessoa física ou jurídica, dependente de uma manifestação estatal, restasse em um estado indefinido de insegurança jurídica, sem previsão sobre a possibilidade ou não de agir.

As bases de discussão do instituto da autorização fictícia já estavam, portanto, há muito tempo lançadas. O que mudou há pouco foi o reconhecimento desse instituto como regra geral. A autorização fictícia foi inserida na VwVfG somente com a edição da sua quarta Lei de Alteração, de 11 de dezembro de 2008.

⁴ Ver Jachmann (1998) e Caspar (2000).

⁵ A doutrina alemã diferencia a administração prestadora ou produtora de benefícios aos particulares da atividade administrativa limitadora de direitos dos particulares. Os atos da administração prestadora são aqueles que beneficiam ou melhoram a situação do particular. Assim, a concessão de uma subvenção, de uma bolsa de estudos, a autorização para dirigir são exemplos da “*Leistungsverwaltung*”. De outra via, a aplicação de uma sanção, a restrição do exercício de direitos fundamentais, como o direito de reunião, o direito de manifestação, a liberdade de iniciativa etc., são exemplos da administração limitadora. Sobre a divisão ver, entre outros, Bull e Mehde (2009).

Na verdade, essa modificação recente da VwVfG — lei que regula o processo administrativo federal na Alemanha — decorreu da necessidade de se concretizar, no âmbito dos Estados-membros da União Europeia e especialmente na Alemanha, a Diretiva nº 2006/123 do Parlamento europeu, aprovada em 12 de dezembro de 2006 e também conhecida como Diretiva dos Serviços.

Esse diploma de direito comunitário secundário foi editado com o intuito de facilitar a liberdade de estabelecimento de prestadores de serviços de um Estado-membro em outro, concretizando a liberdade de prestação de serviços no território da União Europeia. Além disso, esse diploma busca estimular a qualidade dos serviços privados,⁶ instituir um sistema de cooperação mais forte entre os Estados-membros e ampliar a gama de escolha de prestadores de serviços, beneficiando, em última instância, os consumidores europeus.⁷

Para que isso ocorra, ou seja, para que prestadores estrangeiros de serviços possam efetivamente atuar no território de outros Estados-membros, é necessário que o direito processual administrativo seja alterado, possibilitando medidas jurídico-administrativas mais céleres e isonômicas. Justamente nesse contexto surge a autorização fictícia que, em conjunto com outras medidas, visa evitar que os prestadores de serviços estrangeiros, ao desejarem atuar em outros países-membros da União Europeia, retem indefinidamente à espera da decisão do poder público para prestar suas atividades. A autorização fictícia, portanto, nasce como regra geral do processo administrativo alemão para conferir-lhe mais agilidade em benefício dos administrados e, sobretudo, em benefício de empresas estrangeiras que desejarem prestar serviços no território alemão.

3. Conceito legal de autorização fictícia

Nos termos do §42a da VwVfG — a lei de processo administrativo alemã —, considera-se uma autorização como dada quando uma determinada solicitação do particular não for apreciada pela autoridade administrativa no prazo normativamente previsto e desde que esta solicitação seja clara e determinada. O dispositivo

⁶ Não estão incluídos no âmbito da Diretiva 2006/123: serviços de interesse geral sem caráter econômico; serviços financeiros (nomeadamente serviços bancários, de crédito, de seguros e de resseguros, de regimes de pensões profissionais ou individuais, de títulos, de fundos de investimento e de pagamentos); serviços de comunicações eletrônicas; serviços no domínio dos transportes, incluindo os serviços portuários; serviços de agências de trabalho temporário; serviços de cuidados de saúde; serviços audiovisuais; atividades pagas de jogo; atividades relacionadas com o exercício da autoridade pública; certos serviços sociais (relativos à habitação social, à assistência à infância e aos serviços dispensados às pessoas necessitadas); serviços de segurança privada; serviços prestados por notários e oficiais de justiça.

⁷ A respeito dos objetivos da Medida, ver a página oficial da União Europeia: <http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/job_creation_measures/l33237_pt.htm>.

concede, portanto, efeito constitutivo ao silêncio da administração pública diante de uma solicitação particular. Conforme esclarecido anteriormente, esse efeito já estava previsto em normas específicas — o que muda, agora, é sua previsão geral na lei federal de processo administrativo.

Caso não haja previsão legal com prazos específicos para a apreciação do pedido pela administração pública, o referido dispositivo legal determina que o pedido do particular seja apreciado no prazo de três meses. Esse prazo passa a correr com a entrega da solicitação e de todos os documentos necessários. Somente após seu decurso é que a autorização se opera.

A fim de flexibilizar o instituto, compatibilizando-o com os mais diferentes tipos de processos administrativos, o prazo legal para manifestação da administração pública pode ser estendido quando a situação a ser examinada for especialmente complexa.

A complexidade da matéria objeto do pedido deve ser compreendida em sentido subjetivo e objetivo. Subjetivamente complexa é a matéria que não é passível de análise aprofundada pelo órgão público isoladamente, dadas deficiências técnicas ou profissionais do órgão, ou seja, em razão de aspectos administrativo-organizacionais. Por outro lado, objetivamente complexa é a matéria que exige uma análise técnica excessivamente longa ou aprofundada em virtude da quantidade ou qualidade dos fatos envolvidos.

Uma vez configuradas tais situações de complexidade, a autoridade pública pode prorrogar o prazo de análise, motivando sua decisão (ou melhor, sua indecisão). Além do mais, a prorrogação motivada deve ocorrer dentro do prazo inicial de apreciação do pedido. Uma vez decorrido o prazo geral de três meses ou um prazo especial previsto em lei, entrará em jogo a autorização fictícia, de modo que a autorização ao particular será concedida por força de lei.

Para confirmar a autorização fictícia e, assim, exercer, com um mínimo de segurança jurídica, os seus direitos, o particular, após o decurso do prazo legal para apreciação de seu pedido, pode solicitar à autoridade competente a expedição de uma certidão da autorização fictícia.⁸ A certidão é meramente declaratória da decisão já operada por força da lei, razão pela qual o administrado não está obrigado a solicitá-la para se valer da autorização fictícia. Ao não solicitá-la, ele assume o

⁸ No original: §42a VwVfG. (1) Eine beantragte Genehmigung gilt nach Ablauf einer für die Entscheidung festgelegten Frist als erteilt (Genehmigungsfiktion), wenn dies durch Rechtsvorschrift angeordnet und der Antrag hinreichend bestimmt ist. Die Vorschriften über die Bestandskraft von Verwaltungsakten und über das Rechtsbehelfsverfahren gelten entsprechend; (2) Die Frist nach Absatz 1 Satz 1 beträgt drei Monate, soweit durch Rechtsvorschrift nichts Abweichendes bestimmt ist. Die Frist beginnt mit Eingang der vollständigen Unterlagen. Sie kann einmal angemessen verlängert werden, wenn dies wegen der Schwierigkeit der Angelegenheit gerechtfertigt ist. Die Fristverlängerung ist zu begründen und rechtzeitig mitzuteilen; (3) Auf Verlangen ist demjenigen, dem der Verwaltungsakt nach § 41 Abs. 1 hätte bekannt gegeben werden müssen, der Eintritt der Genehmigungsfiktion schriftlich zu bescheinigen.

risco de não ter sido dada efetivamente a autorização e fica impedido de se valer da autorização perante outros órgãos públicos.

Apesar de aparentemente simples, essas normas básicas determinadas pelo §42a da VwVfG apresentam inúmeras dificuldades interpretativas e práticas, razão pela qual elas têm sido amplamente discutidas e criticadas pela doutrina alemã — críticas que, inclusive, se aplicam a muitos institutos semelhantes no direito brasileiro. Antes de analisá-las, vale esclarecer alguns requisitos de aplicação do instituto no direito administrativo alemão.

4. Requisitos de aplicação

Nos termos do §42a da VwVfG, há basicamente três requisitos para a aplicação da autorização fictícia de um pedido formulado por particular.

O primeiro requisito é a existência de um processo administrativo em sentido amplo e cuja decisão final seja a autorização para o exercício de um direito ou para a concessão de um benefício ao particular. Aqui surgem duas questões interessantes: quais são esses processos? A autorização fictícia se opera ante a renovação do mesmo pedido pelo particular, ou seja, pela repetição do processo?

Em relação à primeira questão, já existe consenso doutrinário no sentido de que apenas os processos que geram efeitos benéficos para o particular podem tolerar o instituto da autorização fictícia.⁹ Melhor dizendo: não existe decisão tácita prejudicial ao particular. Este não pode ser prejudicado duas vezes: uma, pela lentidão da administração e consequente estado de insegurança jurídica e, duas, por efeitos negativos que decorreriam automaticamente da inércia administrativa. Além disso, as decisões restritivas de direitos somente podem surgir após uma análise da matéria pela administração pública, razão pela qual a inércia jamais poderia, por exemplo, ser causa da aplicação automática de uma sanção ou de uma revogação de direitos.

Resta saber se é possível a utilização do instituto na hipótese de o pedido do particular, já negado uma vez, ter sido renovado. Segundo Jäde (2009), o fato de a solicitação já ter sido negada não permite que o decurso do prazo produza efeito autorizativo. Não há autorização fictícia na hipótese de repetição do processo. Essa afirmação faz todo o sentido. Do contrário, diante da negação da solicitação, o particular poderia dar início, de má-fé, a outros processos administrativos com o intuito de que, em um deles, a administração perdesse o prazo, dando causa a uma autorização tácita do pedido formulado.

⁹ Nesse sentido, mas sem grande aprofundamento, ver Müller (1966) e Caspar (2000).

O segundo requisito da autorização fictícia é a apresentação, pelo particular, à administração pública, de uma solicitação suficientemente clara e determinada. O particular não pode ser beneficiado por sua própria má-fé ou mesmo ganhar aquilo que não pediu. Por isso, se o pedido formulado à administração pública não é claro, em relação a ele não pode ocorrer uma autorização fictícia, mesmo porque não se poderia jamais determinar qual o pedido exato do particular. A regra da clareza e determinação do pedido é essencial para que o instituto seja aplicado.

Em conexão com a regra mencionada, também impõe a *VwVfG* que o requerimento do particular venha acompanhado de todos os documentos comprobatórios necessários à sua devida apreciação. Se o particular dificultou a instrução do processo administrativo e, a despeito de culpa, não ofereceu ao poder público condições mínimas para a análise do seu pedido, certamente não poderia se beneficiar do instituto da aprovação ou autorização fictícia. Essa exigência decorre novamente da aplicação da boa-fé no âmbito das relações jurídico-administrativas.

Enfim, o terceiro requisito para a ocorrência da autorização fictícia é o decurso do prazo previamente fixado para manifestação da administração pública em relação ao pedido do particular. Existirá autorização fictícia apenas se o prazo determinado por lei, para o proferimento da decisão, transcorrer sem que tenha sido, anteriormente ao termo final, devidamente prorrogado.

Esse requisito, assim como os anteriores, levanta incontáveis questões interessantes. Por exemplo, se a administração pública negou o pedido do particular no prazo legal, mas intimou ou publicou a decisão após seu decurso, haveria espaço para se falar de autorização fictícia? Ainda não existe consenso no direito alemão sobre a questão. Para Jäde (2009:171), uma vez tomada a decisão, não há como se falar em decisão fictícia. Para Schmitz e Prell (2009:8), diferentemente, mais importante é a publicação da decisão. Sua existência, pura e simples, não é suficiente para paralisar o decurso do prazo.

Outra questão diz respeito aos casos em que a prorrogação é possível. Nesse particular, a doutrina tem afirmado que a comprovação da complexidade subjetiva ou objetiva da matéria objeto do requerimento do particular não basta para tornar válida a prorrogação. É preciso que, além do requisito da complexidade, a autoridade demonstre que o prazo afixado por lei, em virtude de motivos concretos, não foi suficiente para o devido exame do requerimento do particular.

Todas essas questões — de natureza meramente ilustrativa em relação aos requisitos apresentados — revelam como o instituto dos atos administrativos fictícios, incluindo a autorização fictícia, é ainda carente de maiores debates e esclarecimentos no processo administrativo. Apesar de aqui se referirem a um ordenamento estrangeiro, esses questionamentos podem e devem servir de parâmetro para o desenvolvimento de debates acerca de institutos semelhantes consagrados

pelo direito brasileiro — por exemplo, o instituto do julgamento tácito no âmbito do processo administrativo concorrenciais (art. 54, §7º da Lei nº 8.884/1994).

5. Críticas ao instituto

Igualmente úteis para o debate no Brasil são as críticas apresentadas contra a inserção da autorização fictícia no direito processual administrativo alemão.

Vale lembrar que a introdução desse instituto na VwVfG busca, em breve síntese, reduzir burocracias, proteger o particular contra a lentidão e a omissão do Estado e estimular os órgãos públicos a atuarem com mais agilidade. Além do mais, no contexto da União Europeia, o instituto espalhou-se pelos países-membros — principalmente após a aprovação da Diretiva de Serviços em 2006 — como uma forma de aumentar o fluxo de serviços, facilitar a entrada de prestadores estrangeiros em novos países e evitar a discriminação deles em relação aos prestadores de serviços nacionais.

Apesar disso, é fato que a autorização fictícia pode gerar uma série de problemas e dificuldades. Não por outra razão, no curtíssimo período em que o §42a da VwVfG está em vigor, a doutrina alemã vem se manifestando de modo bastante crítico a respeito do assunto.

Para Schmitz e Prell (2009:8), uma primeira análise desse instituto leva à conclusão de que seus efeitos são integralmente positivos, principalmente aos particulares que requerem autorizações ou licenças perante a administração pública federal. No entanto, esse pretensão benefício pode não compensar outros prejuízos gerados, inclusive para os próprios requerentes.

A segurança jurídica gerada a favor do requerente, na verdade, poderia cair por terra com a possibilidade de revogação ou anulação do ato fictício, especialmente daqueles que surgiram em razão da incapacidade de o órgão público analisar a matéria com o cuidado devido. A esse propósito, é preciso lembrar que, na Alemanha e no Brasil, as autorizações fictícias ou julgamentos tácitos não são acompanhados por uma ficção de legalidade. Autorização fictícia não implica presunção absoluta de legalidade. O fato de ter havido uma autorização fictícia não afasta a possibilidade de anulação e revogação do ato, tal como claramente dispôs o §42a I da VwVfG.

Além do mais, salientam os autores alemães os eventuais prejuízos para terceiros interessados. Em vista da necessidade de conclusão urgente do processo administrativo, a administração ver-se-ia forçada a reduzir a participação de terceiros interessados, prejudicando, com isso, um análise mais aprofundada e democrática da matéria objeto do processo. Naturalmente que, nesse contexto, o uso da autorização fictícia, como bem lembra Caspar (2000:152), pode reduzir a segurança jurídica daquele que, inicialmente, se beneficiaria dela. Isso porque a necessidade

de a autoridade pública examinar e julgar o processo dentro do prazo e, com isso, ter que mitigar o contraditório e reduzir a instrução pode levar a questionamentos judiciais ou administrativos por terceiros interessados, aumentando os riscos de invalidação da decisão pela própria administração ou pelo Judiciário. Nessas hipóteses, o instituto que teria sido criado para afastar inseguranças jurídicas teria o efeito exatamente inverso.

Não se esqueça de que a configuração da autorização fictícia no caso concreto poderia causar prejuízos para a própria administração pública, ou melhor, para a concretização de interesses públicos primários e secundários. Diante da exiguidade do prazo para examinar um determinado requerimento, Schmitz e Prell (2009:9) vislumbram duas situações fáticas: ou a administração deixará de decidir, de modo que surja uma autorização fictícia, mas que não necessariamente se compatibilize com os interesses públicos e, eventualmente, virá a anulá-la ou revogá-la; ou a administração pública, para evitar riscos de dano ao interesse público, passa a negar todos os pedidos que não puderem ser analisados no prazo determinado por lei. Por essas razões, os autores acreditam que o instituto em comento mostra-se adequado apenas para processos administrativos que tenham um objeto muito simples ou que, em regra, não afetem significativamente a esfera de direitos e interesses de terceiros, dispensando, portanto, a participação deles no processo administrativo.¹⁰

Enfim, digna de menção é a observação de Caspar a respeito da relação entre democracia e atos administrativos fictícios, inclusive a autorização fictícia. A existência de normas criadoras desses institutos transferiria, em última instância, a decisão sobre a aplicação da lei para o Executivo. Melhor dizendo: em regra, o Legislativo elabora as leis e o Executivo as aplica. No entanto, na hipótese de previsão de autorizações fictícias, a autoridade administrativa acabaria concentrando o poder de decisão sobre a aplicação ou não da lei, pois, caso não atue no prazo previsto, afastará a incidência dos preceitos legais sobre o caso prático. Nesse sentido, as decisões fictícias não seriam necessariamente uma expressão da vontade popular, sobretudo nos casos em que fica claro que a autoridade teria negado a solicitação do particular caso dispusesse do tempo necessário e desejado para analisar a matéria.

6. Conclusão: utilidade da discussão para o direito brasileiro

Como demonstrado, o instituto do ato administrativo fictício, incluindo as autorizações fictícias ou, como se costuma dizer no Brasil, os julgamentos admi-

¹⁰ Nesse mesmo sentido, ver Jäde (2009).

nistrativos tácitos, é instituto que demanda ainda muito esforço doutrinário e jurisprudencial para o esclarecimento de seus aspectos práticos e, principalmente, para a verificação de suas verdadeiras vantagens e desvantagens.

O passo dado pelo legislador alemão, ao incluir uma norma geral na VwVfG, reconhecendo as autorizações fictícias, mostra-se extremamente polêmico, ainda que esse instituto, em última instância, revele-se como um meio de flexibilização e de aceleração de processos administrativos¹¹ e como um instrumento de redução primária de insegurança jurídica.

Na verdade, as discussões atualmente travadas pela doutrina alemã em relação a essa escolha legislativa servem para o início de reflexões sobre o assunto no Brasil. A esse propósito, é possível destacar três debates possíveis para o direito administrativo pátrio.

O primeiro diz respeito às autorizações fictícias já existentes no ordenamento jurídico brasileiro. Como foi dito, a Lei de Defesa da Concorrência, por exemplo, reconhece o julgamento tácito de operações de concentração empresarial quando tais operações não são julgadas no prazo legalmente fixado. Esse instituto, como espécie de autorização fictícia, suscita questões extremamente semelhantes às aquelas apresentadas em relação ao §42a da VwVfG. A partir de quando o prazo para análise deve ser contado? Em quais condições pode ser ele prorrogado ou suspenso? Qual a relevância da clareza e da determinação do pedido para a aplicação do instituto? Será que esse instituto gera efetiva segurança jurídica e colabora com a concretização dos valores da ordem econômica?

O segundo debate que deve ser travado diz respeito à própria solução encontrada pelo legislador alemão. É inquestionável que a população brasileira, muito frequentemente, sofre em virtude da indecisão ou da omissão prolongada de órgãos da administração pública em relação às solicitações particulares, o que gera, no país, um clima de extrema insegurança jurídica. Nesse contexto, será que a introdução de uma norma geral sobre as autorizações fictícias na LPA seria benéfica para o direito administrativo e para o funcionamento da administração pública no Brasil? Será que a introdução desse instituto colaboraria para a eficiência e celeridade dos órgãos administrativos ou, pelo contrário, estimularia o indeferimento de pedidos e requerimentos particulares em virtude dos efeitos constitutivos do prazo legal de manifestação?

Enfim, o terceiro debate diz respeito à utilidade das autorizações fictícias no contexto de integração regional latino-americana, especialmente no âmbito do Mercosul. Os juristas brasileiros têm se debruçado pouco sobre a influência do Mercosul no direito administrativo e, de modo reflexo, sobre a importância do

¹¹ Jachmann, 1998:281.

direito administrativo como ferramenta para a concretização e o aperfeiçoamento de um bloco regional. Nesse particular, o exemplo europeu, criado a partir da diretiva de serviços, serve como estímulo à reflexão. Será, efetivamente, que pode haver integração regional e fluxo livre de serviços, mercadorias e, eventualmente, de pessoas no Mercosul, sem que, para tanto, seja preciso repensar o direito administrativo e suas normas procedimentais? Será que a autorização fictícia também pode produzir efeitos favoráveis à integração e ao fluxo de serviços no Mercosul? Essas questões servem como um convite para o debate sobre o assunto.

Referências

BERNHARDT, Dirk. Fingierte Genehmigungen nach der Dienstleistungsrichtlinie – Möglichkeiten der Regelung und Einschränkung, *Gewerbe Archiv*, n. 3, p. 100-106, 2009.

BULL, Hans Peter; MEHDE, Veith. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre*. 8. ed. Heidelberg, 2009.

CASPAR, Johannes. Der fiktive Verwaltungsakt – Zur Systematisierung eines aktuellen verwaltungsrechtlichen Instituts. *Archiv des öffentlichen Rechts*, v. 125, p. 131-151, 2000.

JACHMANN, Monika. *Die Fiktion im öffentlichen Recht*. Berlim: Duncker & Humblot, 1998.

JÄDE, Henning. Die verwaltungsverfahrenrechtliche Genehmigungsfiktion. *Umwelt – und Planungsrecht*, n. 5, p. 169-173, 2009.

MÜLLER, Hanswerner. Über den fiktiven Verwaltungsakt. *Die öffentliche Verwaltung*, p. 704-705, 1966.

SCHMITZ, Heribert; PRELL, Lorenz. Verfahren über eine einheitliche Stelle – Das Vierte Gesetz zur Änderung verwaltungsverfahrenrechtlicher Vorschriften. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, p. 1-12, 2009.